

la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

Réussir le concours de rédacteur 2003

N°

5

- Note de synthèse: correction
- Le contrôle de légalité
- Droit social: présentation générale de la politique sociale
- Finances publiques: le principe de l'universalité budgétaire
- Urbanisme: les schémas de cohérence territoriale; les cartes communales
- Droit civil: les droits de la personnalité

Sommaire

NOTE DE SYNTHÈSE SUR LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL : INDICATIONS DE CORRECTION	222
I/ DÉLIMITATION DU SUJET	222
II/ TRAITEMENT DU SUJET	222
III/ INDICATION DE PLAN	222
1) Des droits à indemnité cumulables mais qui obéissent un plafonnement drastique	222
2) Des droits connexes améliorés par la loi de démocratie de proximité	222
LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ	223
I/ LE RÉGIME JURIDIQUE DU CONTRÔLE DE LEGALITE, FIXE PAR LA LOI, A ETE PROGRESSIVEMENT PRECISE PAR LA JURISPRUDENCE.	223
I.1) Le régime juridique du contrôle de légalité a été fixé par les lois de décentralisation.....	223
I.2) Le régime juridique du contrôle de légalité a été précisé par la jurisprudence.....	224
III.1) L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ PAR LES PRÉFETS DEVIENT DE PLUS EN PLUS DIFFICILE.	228
III.1) LA COMPLÉMENTARITÉ DES MISSIONS DE CONSEIL ET DE CONTRÔLE	230
DROIT SOCIAL : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE SOCIALE.....	232
I/ L'ASSURANCE SOCIALE.....	232
I.1) Les principes.....	232
I.2) L'organisation.....	232
II/ L'AIDE SOCIALE	233
II.1) Les principes.....	233
II.2) Principales mesures	233
III/ L'ACTION SOCIALE	233
III.1) Les principes.....	233
III.2) Principales mesures	233
IV/ CRISE DE LA PROTECTION SOCIALE ET CRISE DE L'ETAT PROVIDENCE.....	234
IV.1) Etat des lieux	234
IV.2) Eléments de débat.....	234
FINANCES PUBLIQUES : LE PRINCIPE DE L'UNIVERSALITÉ BUDGÉTAIRE	235
I/ L'UNIVERSALITÉ DANS LES BUDGETS LOCAUX	235
A) Signification	235
B) La signification politique	235
C) Dépassement	235
II/ L'UNIVERSALITÉ DANS LE BUDGET DE L'ETAT	235

A) L'assouplissement de la règle du produit brut	235
B) L'assouplissement de la règle de la non-affectation des recettes	235

URBANISME: LES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE (SCOT) 237

I/ L'OBJET DES SCHÉMAS	237
II/ LES CONSÉQUENCES DU DÉFAUT	237
III/ LA PLACE DES SCHÉMAS	237
IV/ LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION	238
IV.1) Les personnes publiques compétentes.....	238
IV.2) Éléments constitutifs	238
IV.3) Le déroulement de la procédure.....	239
V/ LA MISE EN ŒUVRE DES SCOT	239
V.1) Adoption du schéma et entrée en vigueur	239
V.2) Durée et révision du schéma	239

URBANISME: LES CARTES COMMUNALES 240

I/ L'OBJET DES CARTES COMMUNALES	240
II/ LA VALIDITÉ ET CONSÉQUENCES	240
III/ L'ÉLABORATION DE LA CARTE.....	240
III.1) Contexte et personnes compétentes.....	240
III.2) Contenu	240
III.3) Les différentes étapes	240
IV/ EFFETS ET OBLIGATIONS	240

DROIT CIVIL: LES DROITS DE LA PERSONNALITÉ..... 241

I/ LE DROIT À L'INTÉGRITÉ PHYSIQUE.....	241
I.1) Le titulaire de la protection	241
I.2) Le contenu de la protection.....	241
II/ LE DROIT AU RESPECT	242
II.1) La notion de vie privée.....	242
II.2) L'étendue de la protection.....	242
III/ LE DROIT À L'IMAGE	242
IV/ LE DROIT À LA PRÉSUMPTION	242

Ce cahier ne peut être vendu séparément.

Éditeur: L'Action municipale
SARL au capital social de 15000 euros
R.C.S Paris B 659.801.419
17, rue d'Uzès, 75108 Paris Cedex 02.
N° de commission paritaire: 63.333
Directeur de la publication: Jacques Guy
Composition: Groupe Moniteur
Tirage: Roto-France Impression (Emerainville)
Dépôt légal: novembre 2002

NOTE DE SYNTHÈSE SUR LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL: Indications de correction

Le sujet figure dans le cahier concours de rédacteur n°4, accompagnant le numéro de «La Gazette» du 4 novembre 2002.

La commande: «Votre maire vous demande de réaliser une étude afin de savoir quels seraient ses droits, en cas de victoire électorale, s'il renonçait à sa profession et se consacrait exclusivement à l'exercice de ses mandats et fonctions»

I/ DÉLIMITATION DU SUJET

En premier lieu, il convenait d'analyser correctement la situation du maire quant à l'exercice des mandats et fonctions qu'il occupe ou qu'il souhaite occuper. De même, il fallait relever précisément les chiffres indiquant le nombre d'habitants de la commune, du syndicat, de la communauté d'agglomération et du département, car cela entraîne un certain nombre de conséquences sur divers éléments du statut. Rappelons que l'intéressé est:

- maire d'une commune de 31500 habitants, cette commune est, par ailleurs chef-lieu d'arrondissement;
- président d'un syndicat doté d'une fiscalité propre de 103499 habitants;
- vice-président d'une communauté d'agglomération qui regroupe 75200 habitants.

Il souhaite aussi être conseiller général dans son département composé de 859000 habitants.

Il fallait, ensuite, prendre bonne note que le maire renoncerait à l'exercice de sa profession (on ne sait s'il est salarié ou non). Cela amène à ne pas s'intéresser à certaines garanties accordées dans l'exercice d'une activité professionnelle: autorisation d'absences, crédit d'heures, pertes de revenu...

II/ TRAITEMENT DU SUJET

Il faut passer en revue les divers droits dont pourrait bénéficier le maire en cas de victoire électorale aux cantonales. Les rubriques

utilisées dans le Code général des collectivités territoriales pour présenter les garanties accordées aux titulaires de mandats peuvent être reprises. Celles-ci peuvent être présentées selon la succession chronologique des situations dans lesquelles se trouve l'élu une fois détenteur des mandats et fonctions qu'il assume et souhaite assumer.

III/ INDICATION DE PLAN

1) Des droits à indemnité cumulables mais qui obéissent à un plafonnement drastique

Dans cette partie il faut démontrer, calcul à l'appui, que le cumul est plafonné. Ainsi, financièrement, en cumulé, compte tenu de son mandat de conseiller général, l'élu pourrait se voir attribuer la somme de 10418 euros, par mois, mais le plafond est fixé à 7754,10 euros.

A) Les indemnités de fonctions auxquelles l'élu pourrait, mathématiquement avoir droit
(faire les calculs à partir des indications contenues dans le dossier)

B) L'application des règles de plafond conduisent à un écrêtement significatif du total des indemnités perçues.

2) Des droits connexes améliorés par la loi de démocratie de proximité

A) Les remboursements de frais propres à chaque mandat ou fonctions

B) Les droits sociaux (retraite et garanties accordées à l'issue du mandat)

Le contrôle de légalité

(Extraits du rapport de la DGCL sur le contrôle de légalité pour la période 1999-2000)

I/ LE RÉGIME JURIDIQUE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ, FIXE PAR LA LOI, A ÉTÉ PROGRESSIVEMENT PRÉCISÉ PAR LA JURISPRUDENCE

I.1) Le régime juridique du contrôle de légalité a été fixé par les lois de décentralisation

Les règles du contrôle de légalité instituées par les lois des 2 mars 1982 et 22 juillet 1982 ont été complétées par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 afin de tenir compte du caractère particulier de certaines décisions prises par les communes en matière d'urbanisme. Des dispositions spécifiques ont, par ailleurs, été prévues par la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 en ce qui concerne le contrôle de légalité des actes des établissements publics locaux d'enseignement et par l'ordonnance du 24 avril 1996 qui a modifié le code de la santé publique pour les établissements hospitaliers.

- Le contrôle de légalité est fondé sur trois principes :
- une énumération limitative des actes soumis au contrôle :
- un contrôle a posteriori portant sur la seule légalité des actes :
- l'intervention du représentant de l'Etat et, le cas échéant, le juge administratif.

I.1.1) Une énumération limitative des actes soumis au contrôle

La loi a opéré une distinction entre les actes les moins importants, exécutoires dès leur publication ou leur notification, et certaines catégories limitativement énumérées d'actes, qui doivent être également transmis au représentant de l'Etat ou à son délégué dans l'arrondissement pour devenir exécutoires.

Les actes soumis à l'obligation de transmission sont les suivants :

- les délibérations des assemblées locales ;
- les décisions prises par délégation de l'assemblée délibérante : il s'agit de décisions prises par le maire, par délégation du conseil municipal, dans les domaines et les conditions prévus par l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales ; des décisions prises par la commission permanente du conseil général, par délégation du conseil général, en application de l'article L. 3211-2 du code précité ; des décisions prises par la commission permanente du conseil régional, en vertu de l'article L. 4221-5 du même code ;
- les décisions réglementaires ou individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police, tel qu'il est notamment défini par les articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, ou prises par le président du conseil général dans l'exercice du pouvoir de police qui lui est conféré par l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales ;
- les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales, départementales ou régionales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;
- les conventions relatives aux marchés, aux emprunts et les conventions

de concession ou d'affermage des services publics locaux ;
- les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à l'avancement d'échelon, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents.

La liste des actes soumis à l'obligation de transmission a été complétée pour tenir compte des transferts de compétences opérés en différentes matières :

- en ce qui concerne l'urbanisme, la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a soumis à l'obligation de transmission « le permis de construire, les autres autorisations d'utilisation du sol, le certificat d'urbanisme et le certificat de conformité délivrés par le maire ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues à l'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme ». Ces dispositions ont été codifiées à l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales ;
- en ce qui concerne l'enseignement public, la loi du 25 janvier 1985 a introduit un article 15-12 dans la loi du 22 juillet 1983 qui précise, pour les établissements publics locaux d'enseignement, la liste des actes soumis au contrôle de légalité et les modalités du contrôle ;
- par ailleurs, la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale précise, dans son article 19, les actes des centres de gestion soumis à l'obligation de transmission. Il s'agit des actes relatifs à « l'organisation des concours, à l'inscription des candidats admis à ces concours sur une liste d'aptitude, à la publicité des créations et vacances d'emplois, et au budget de ces centres » ;
- enfin la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques dispose, dans son article 82, que les actes émis par les sociétés d'économie mixte locales, dans le cadre de l'exercice de prérogatives de puissance publique, sont désormais soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat. Ces dispositions ont été codifiées dans le code général des collectivités territoriales.

Compte tenu de l'obligation de transmission à la préfecture ou à la sous-préfecture, le code général des collectivités territoriales fixe les conditions de preuve de cette transmission.

En revanche, tous les autres actes des collectivités locales n'ont pas à être transmis (actes de gestion courante, actes d'administration interne, conventions autres que celles mentionnées ci-dessus).

I.1.2) Un contrôle a posteriori de la légalité des actes des collectivités locales

Les actes des collectivités locales sont exécutoires de plein droit dès qu'ils ont été publiés ou notifiés et, pour les actes énumérés au paragraphe précédent, transmis au représentant de l'Etat. Le contrôle s'exerce a posteriori, c'est-à-dire après que l'acte est devenu exécutoire :

- pour les actes soumis à l'obligation de transmission, le contrôle s'exerce dès la réception de l'acte.
- pour les actes non soumis à l'obligation de transmission, le contrôle ne peut s'exercer que si le préfet ou le sous-préfet a connaissance de l'acte, ce qui est le cas dans les hypothèses suivantes :
- actes transmis par l'autorité locale malgré l'absence d'obligation de transmission ;
- actes dont le contrôle de légalité est demandé par une personne lésée ;
- actes dont le représentant de l'Etat a connaissance par toute autre voie, par exemple, par un tiers qui n'est pas une personne lésée.

Ce contrôle porte sur la légalité, c'est-à-dire sur le respect de l'ensemble des règles de droit qui s'imposent à l'acte en cause.

I.1.3) Un contrôle qui fait intervenir le représentant de l'Etat et, le cas échéant, le juge administratif

Conformément aux dispositions de l'article 72 de la Constitution et du code général des collectivités territoriales, la mission du contrôle de légalité incombe au représentant de l'Etat.

Un arrêt du Conseil d'Etat du 15 octobre 1999 (Commune de Savigny-le-Temple contre ministère de l'intérieur) est venu préciser que la signature de recours gracieux et la demande de pièces complémentaires peuvent être confiées aux agents du cadre national des préfetures, mais cette procédure ne saurait s'appliquer aux agents des services déconcentrés.

Le recours du représentant de l'Etat présenté au juge administratif en vue d'obtenir l'annulation d'un acte d'une collectivité locale est soumis à certaines règles particulières en raison des caractères propres de la mission de contrôle administratif prévue par la Constitution.

Si le délai de recours impartit au représentant de l'Etat est le délai de droit commun de deux mois (avec un point de départ différent selon que l'acte est soumis ou non à l'obligation de transmission, ou que le représentant de l'Etat est saisi ou non par une personne lésée), le code général des collectivités territoriales prévoit, en revanche, plusieurs règles particulières de procédure :

- le sursis à exécution demandé par le représentant de l'Etat est accordé par le juge administratif, dès lors qu'un des moyens d'illégalité invoqué est sérieux, sans que la gravité du préjudice ait à être prise en compte ;
- une procédure de sursis à exécution exceptionnelle est prévue pour les actes de nature à porter atteinte à une liberté publique ou individuelle ; en ce cas, le sursis à exécution est accordé dans les quarante-huit heures ;
- le représentant de l'Etat est tenu d'informer immédiatement l'autorité locale concernée, en cas de saisine du juge administratif.

I.2) Le régime juridique du contrôle de légalité a été précisé par la jurisprudence

De nombreuses décisions juridictionnelles ont précisé les modalités d'exercice du contrôle, aussi bien en ce qui concerne la phase administrative qu'en ce qui concerne la procédure contentieuse.

II.2.1) L'importance de la phase administrative du contrôle a été consacrée

Le principe de droit commun selon lequel l'exercice d'un recours administratif préalable conserve le délai de recours juridictionnel est applicable au contrôle de légalité.

Ainsi, l'exercice d'un recours gracieux conserve le délai de recours juridictionnel de deux mois. Le Conseil d'Etat a estimé, dans un arrêt du 18 avril 1986 « Commissaire de la République du département d'Ille-et-Vilaine », qu'une lettre d'observations du préfet, ou de son délégué dans l'arrondissement, adressée à la collectivité locale, vaut recours gracieux et interromp le délai de recours contentieux jusqu'à ce que la collectivité concernée fasse connaître sa position. Un nouveau délai de deux mois court à compter de la date de réception du rejet de la collectivité, exprès ou implicite. Selon l'article R. 421-2 du code de justice administrative, le silence gardé pendant deux mois (et non plus quatre) vaut décision implicite de rejet.

La demande par le préfet de documents annexes nécessaires à l'appréciation de la légalité d'un acte proroge également le délai de recours juridictionnel. Conformément à la décision du Conseil

constitutionnel du 25 février 1982, la transmission des actes des collectivités locales doit permettre au représentant de l'Etat de disposer des éléments nécessaires à l'appréciation de la légalité des actes à la date où ceux-ci deviennent exécutoires. Dans la ligne de cette décision, le Conseil d'Etat a reconnu au préfet, dans un arrêt du 13 janvier 1988 « Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements », la possibilité de demander à l'autorité locale, dans le délai de deux mois à compter de la réception de l'acte transmis, de compléter cette transmission par celle des documents annexes nécessaires pour mettre le préfet à même d'apprécier la portée de la légalité de cet acte. Ainsi, en matière de marchés, la possibilité de demander des pièces complémentaires est expressément reconnue au préfet par l'article R. 2131-3 du code général des collectivités territoriales.

La jurisprudence admet désormais une double prorogation du délai de recours par le cumul d'une demande de pièces complémentaires et d'un recours gracieux, depuis la décision du Conseil d'Etat « Département de la Dordogne » du 4 novembre 1996. La jurisprudence a donc consacré l'importance du dialogue préalable à l'engagement d'une procédure contentieuse entre les préfets et les collectivités locales, en adoptant des solutions qui permettent un allongement significatif des délais de recevabilité des déférés.

II.2.2) L'aménagement de la procédure contentieuse traduit la fonction éminente du préfet au service de l'Etat de droit

Ces aménagements consistent, en premier lieu, en une interprétation large du champ d'application du déféré préfectoral quant aux actes concernés. Ainsi, les actes non soumis à l'obligation de transmission peuvent faire l'objet d'un déféré préfectoral, comme l'a jugé le Conseil d'Etat dans un arrêt du 4 novembre 1994, « Département de la Sarthe ».

De même, le Conseil d'Etat a considéré, dans un arrêt du 28 février 1997, « Commune du Port », qu'une décision implicite d'une collectivité locale, sans acte préalable, peut faire l'objet d'un déféré.

En second lieu, des exceptions aux règles ordinaires de la procédure contentieuse ont été aménagées en faveur du préfet.

Ainsi, le préfet peut intenter un recours en annulation contre un contrat, par dérogation à la règle selon laquelle seules les parties au contrat peuvent contester cet acte devant le juge. Le préfet a la possibilité de déférer, non seulement l'acte unilatéral détachable du contrat, la délibération autorisant la passation du contrat par exemple, mais également le contrat lui-même.

Le préfet est également habilité à déférer des délibérations constituant de simples mesures préparatoires en raison des vices propres qui les entachent. Cette solution a été consacrée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 15 avril 1996 « Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux ».

Par ailleurs, le Conseil d'Etat lors de son arrêt du 21 juin 2000 « ministre de l'équipement, des transports et du logement contre commune de Roquebrune-Cap-Martin » a considéré que les carences de l'Etat dans l'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités locales et de leurs établissements publics engagent la responsabilité de l'Etat dès lors qu'elles constituent une faute lourde.

Cette jurisprudence a été confirmée dans l'arrêt du 6 octobre 2000 « ministre de l'intérieur contre commune de Saint Florent ».

Cette jurisprudence, eu égard à ses conséquences tant juridiques que financières, a contribué à accroître la vigilance des services investis des missions de contrôle de légalité et budgétaire.

(Voir tableaux pages suivantes).

Principales données statistiques relatives à l'activité du contrôle de légalité

Exercices	1999		2000	
Nombres d'actes transmis	7 329 272		7 736 756	5,56 %
Nombre d'observations	175 933		173 875	-1,17 %
Nombre de recours	1 868		1 713	-8,30 %
Par collectivités				
- communes et établissements publics communaux et intercommunaux	1 539	82,4 %	1 482	88,5 %
- départements et établissements publics départementaux	294	15,7 %	207	12,1 %
- régions et établissements publics régionaux	35	1,9 %	24	1,4 %
Par domaines				
- personnels	565	30,2 %	508	29,7 %
- urbanisme	428	22,9 %	478	27,8 %
- marchés et contrats	594	31,8 %	476	27,8 %
- finances publiques	72	3,9 %	73	4,3 %
- fonctionnement des institutions	45	2,4 %	42	2,5 %
- autres	164	8,8 %	136	7,9 %

Tableau en pourcentage des recours selon leur objet

Objet	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Personnel	59	48,8	63,94	53	57	40	39	36	37,4	35,6	30,2	29,7
Urbanisme	16,8	21,1	15,6	21	21	37,5	27,5	27	25,4	21,7	22,96	27,9
Marchés et contrats	10,5	12,67	9,2	12	10	13	20,5	19	18,6	23,9	31,8	27,8
Finances publiques	2,2	4,1	1,6	2	1,5	1,5	3	8	5,7	4,3	3,9	4,3
Fonctionnement des institutions	4,3	2,97	3,2	5	5	4	3,5	2	2,6	3,2	2,4	2,5

Répartition en pourcentage des recours selon les principales collectivités

Collectivités	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Communes et établissements publics communaux et intercommunaux	83,9	85	82,5	80	82,5	84,5	86	82	84,7	82,7	82,4	86,5
Départements et leurs établissements publics	14	11,2	11,4	16	15	15	13,5	16,5	13,9	12,8	15,7	12,1
Régions et leurs établissements publics	2,04	1,3	3,71	2	1,5	0,5	0,5	1,5	1,4	4,5	1,9	1,4

Récapitulatif des principales données statistiques

Matières	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nombre d'actes transmis	5 543 000	5 124 000	5 375 000	5 182 000	5 345 000	5 007 000	5 890 000	6 145 000	6 929 810	7 329 272	7 736 756
Nombre d'observations sur la légalité	142 637	141 902	145 822	140 934	148 248	140 269	176 420	178 748	178 442	175 933	173 875
Nombre de recours déposés devant les tribunaux administratifs	1 535	2 263	1 822	2 123	2 403	2 018	1 961	1 623	1 729	1 868	1 713
Nombre de désistements	494	522	453	655	524	594	477	506	501	239	420
Nombres de recours définitivement déposés	1 041	1 741	1 369	1 468	1 879	1 424	1 484	1 117	1 228	1 629	1 293
Jugements rendus par les tribunaux administratifs	994	931	979	1 072	1 067	989	1 020	948	794	966	1 027
* dont jugements favorables à la thèse du préfet	763	780	764	767	839	751	840	683	618	736	745
Appels devant les cours administratives d'appel	77	187	110	147	182	133	311	168	113	101	111
Arrêts rendus par les cours administratives d'appel	55	21	32	94	71	56	115	80	63	77	30
* dont arrêts favorables à la thèse du préfet	45	14	23	90	58	45	104	13	42	56	19

**Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé sur les actes des collectivités locales
Année 1999**

N°	Départements	Pas de recours	N°	Départements	De 1 à 10 recours	N°	Départements	Plus de 10 recours
10	Aube	0	7	Ardèche	1	24	Dordogne	11
12	Aveyron	0	8	Ardennes	1	33	Gironde	11
19	Corrèze	0	37	Indre et Loire	1	63	Puy-de-Dôme	11
43	Haute-Loire	0	52	Haute-Marne	1	66	Pyrénées-Orientales	11
53	Mayenne	0	60	Oise	1	78	Yvelines	12
58	Nièvre	0	65	Hautes-Pyrénées	1	91	Essonne	12
90	Territoire-de-Belfort	0	87	Haute-Vienne	1	2	Aisne	13
				Saint-Pierre-et-Miquelon	1	76	Seine-Maritime	13
			22	Côtes-d'Armor	2	92	Hauts-de-Seine	13
			23	Creuse	2	62	Pas-de-Calais	14
			55	Meuse	2	972	Martinique	14
			61	Orne	2	31	Haute-Garonne	15
			81	Tarn	2	75	Paris	16
			85	Vendée	2	44	Loire-Atlantique	18
			16	Charente	3	29	Finistère	19
			32	Gers	3	30	Gard	19
			36	Indre	3	1	Ain	20
			46	Lot	3	45	Loiret	20
			64	Pyrénées-Atlantiques	3	67	Bas-Rhin	20
			72	Sarthe	3	48	Lozère	23
			88	Vosges	3	84	Vaucluse	26
			15	Cantal	4	70	Haute-Saône	28
			17	Charente-Maritime	4	71	Saône-et-Loire	28
			21	Côte-d'Or	4	2B	Haute-Corse	30
			68	Haut-Rhin	4	34	Hérault	32
			79	Deux-Sèvres	4	18	Cher	36
			80	Somme	4	59	Nord	37
			89	Yonne	4	57	Moselle	38
			14	Calvados	5	69	Rhône	42
			49	Maine-et-Loire	5	74	Haute-Savoie	42
			56	Morbihan	5	971	Guadeloupe	46
				Ile-de-France	5	5	Hautes-Alpes	52
			11	Aude	6	77	Seine-et-Marne	52
			26	Drôme	6	973	Guyane	55
			39	Jura	6	94	Val-de-Marne	58
			41	Loir-et-Cher	6	93	Seine-Saint-Denis	60
			3	Allier	7	4	Alpes-de-Haute-Provence	64
			25	Doubs	7	13	Bouches-du-Rhône	72
			40	Landes	7	6	Alpes-Maritimes	79
			42	Loire	7	2A	Corse-du-Sud	79
			51	Marne	7	83	Var	142
			86	Vienne	7	974	Réunion	210
			9	Ariège	8			
			28	Eure-et-Loir	8			
			47	Lot-et-Garonne	8			
			82	Tarn-et-Garonne	8			
			73	Savoie	9			
			95	Val-d'Oise	9			
			27	Eure	10			
			35	Ille-et-Vilaine	10			
			38	Isère	10			
			50	Manche	10			
			54	Meurthe-et-Moselle	10			
				Total	255		Total	1613
							Total général	1868

**Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé sur les actes des collectivités locales
Année 2000**

N°	Départements	Pas de recours	N°	Départements	De 1 à 10 recours	N°	Départements	Plus de 10 recours
10	Aube	0	8	Ardennes	1	29	Finistère	11
19	Corrèze	0	11	Aude	1	92	Hauts-de-Seine	11
43	Haute-Loire	0	12	Aveyron	1	78	Yvelines	11
39	Jura	0	15	Cantal	1	3	Allier	12
40	Landes	0	22	Côtes-d'Armor	1	17	Charente-Maritime	12
61	Orne	0	32	Gers	1	28	Eure-et-Loir	12
81	Tarn	0	65	Hautes-Pyrénées	1	75	Paris	13
90	Territoire-de-Belfort	0	87	Haute-Vienne	1	76	Seine-Maritime	13
			36	Indre	1	63	Puy-de-Dôme	14
			46	Lot	1	2B	Haute-Corse	15
			55	Meuse	1	31	Haute-Garonne	15
			58	Nièvre	1	54	Meurthe-et-Moselle	15
			64	Pyrénées-Atlantiques	1	82	Tarn-et-Garonne	15
			14	Calvados	2	45	Loiret	16
			16	Charente	2	18	Cher	18
			23	Creuse	2	38	Isère	20
			68	Haut-Rhin	2	33	Gironde	22
			37	Indre-et-Loire	2	67	Bas-Rhin	24
			51	Marne	2	69	Rhône	24
			53	Mayenne	2	971	Guadeloupe	25
			60	Oise	2	84	Vaucluse	25
			80	Somme	2	57	Moselle	26
			85	Vendée	2	59	Nord	26
				Saint-Pierre-et-Miquelon	2	972	Martinique	27
			7	Ardèche	3	34	Hérault	28
			27	Eure	3	1	Ain	29
			52	Haute-Marne	3	5	Hautes-Alpes	37
			42	Loire	3	77	Seine-et-Marne	46
			41	Loir-et-Cher	3	93	Seine-Saint-Denis	46
			89	Yonne	3	91	Essonne	47
			44	Loire-Atlantique	4	74	Haute-Savoie	54
			48	Lozère	4	4	Alpes-de-Haute-Provence	47
			72	Sarthe	4	94	Val-de-Marne	66
			21	Côte-d'Or	5	71	Saône-et-Loire	72
			79	Deux-Sèvres	5	83	Var	74
			47	Lot-et-Garonne	5	974	Réunion	85
			73	Savoie	5	2A	Corse-du-Sud	89
			88	Vosges	5	973	Guyane	96
			25	Doubs	6	13	Bouches-du-Rhône	111
				Ile-de-France	6	6	Alpes-Maritimes	137
			49	Maine-et-Loire	6			
			56	Morbihan	6			
			9	Ariège	7			
			70	Haute-Saône	7			
			86	Vienne	7			
			35	Ille-et-Vilaine	8			
			50	Manche	8			
			66	Pyrénées-Orientales	8			
			2	Aisne	9			
			30	Gard	9			
			24	Dordogne	10			
			26	Drôme	10			
			62	Pas-de-Calais	10			
			95	Val-d'Oise	10			
				Total	217		Total	1496
							Total général	1713

III.1) L'exercice du contrôle de légalité par les préfets devient de plus en plus difficile

III.1.1) L'environnement juridique requiert désormais des capacités développées d'expertise juridique

Le droit applicable aux actes des collectivités territoriales est un droit en évolution constante. La jurisprudence y tient un rôle important, par sa fonction d'interprétation du droit. La doctrine administrative joue également un rôle essentiel d'explicitation de la règle de droit.

Ceci est particulièrement vérifié en matière de fonction publique territoriale dont l'interprétation précise des règles suscite des difficultés récurrentes, par exemple en matière de régimes indemnitaires ou de mise en œuvre des textes relatifs à la filière animation. C'est également le cas pour les marchés publics, et dans une moindre mesure pour les délégations de service public. Le formalisme des procédures prévues par le code des marchés publics s'appuie parfois sur des notions d'interprétation délicate, comme par exemple la notion d'opération par référence à laquelle doit être apprécié le montant du marché pour déterminer l'existence d'une obligation de recourir, ou non, à la procédure d'appel d'offres. En outre, le code des marchés publics accueille désormais largement le droit communautaire dont les catégories juridiques ne recouvrent pas toujours celles que le droit administratif français a élaborées progressivement à travers sa jurisprudence. L'urbanisme est concerné lorsque les dispositions relatives à l'eau, aux paysages, aux espaces remarquables, au littoral, par exemple, doivent être appliquées sur un même territoire.

Certes, la complexité du droit n'est que le reflet de la diversité des enjeux au sein desquels s'inscrit l'action des collectivités locales. Mais elle requiert de ces dernières une capacité d'expertise juridique qui peut faire défaut, notamment dans les petites collectivités. La même remarque peut parfois être faite pour les services de l'Etat chargés du contrôle de légalité, notamment dans les sous-préfectures d'arrondissements ruraux. Il en résulte, pour les collectivités comme pour les services qui les contrôlent, la nécessité de mobiliser et d'améliorer les compétences juridiques dont ils disposent afin de donner au concept d'Etat de droit toute sa portée.

A cet effet, la formation des agents des préfectures participant à l'exercice du contrôle de légalité est assurée par des stages, nationaux ou déconcentrés, dont le contenu s'efforce de répondre à la demande des agents sur des domaines particulièrement précis, tels les marchés publics.

Dans ce contexte, la mission de conseil des services préfectoraux au profit des collectivités locales s'est encore développée. Il s'agit ainsi d'apporter une expertise juridique quant à l'interprétation des textes de plus en plus nombreux (en droit interne et en droit communautaire) et complexes, et d'autre part, de répondre aux besoins croissants des élus de sécurité juridique face à une judiciarisation de l'action publique. Il convient de souligner que la loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels est venue apporter certaines garanties aux décideurs publics en cas de délits non intentionnels.

Il relève de l'opportunité de chacun des préfets d'apprécier, en fonction du contexte et des enjeux locaux, la frontière entre les deux missions, étant précisé que le conseil s'effectue a priori et le contrôle, toujours a posteriori de la prise de décision.

III.1.2) Les irrégularités constatées lors de l'exercice du contrôle de légalité

III.1.2.1) En matière d'urbanisme, les irrégularités constatées concernent les documents d'urbanisme aussi bien que les autorisations d'occupation du sol.

Les irrégularités relatives aux permis de construire et aux certificats d'urbanisme concernent pour la plupart la méconnaissance des plans

d'occupation des sols notamment en termes de hauteurs des bâtiments et de mitoyenneté. Les collectivités font un usage abusif de la notion d'adaptation mineure et délivrent ainsi des permis illégaux. De plus, les zonages sont parfois mal respectés.

Les plans d'occupation des sols sont parfois rédigés de manière trop imprécise pour en permettre ensuite une bonne application.

Par ailleurs, dans les documents généraux d'urbanisme (plan d'occupation des sols notamment), les risques naturels (inondations notamment) et technologiques sont insuffisamment pris en compte. Ainsi, les plans de prévention des risques ne sont pas suffisamment intégrés dans les plans d'occupation des sols.

Les lois protectrices de l'environnement ou du paysage (loi littoral, loi montagne) restent souvent mal appliquées. Dans les départements ayant un littoral, des difficultés d'interprétation de notions de la loi littoral telles que par exemple celle d'«espace proche du rivage» ou encore celle de «paysage remarquable» suscite de nombreux contentieux mal acceptés par les élus.

Enfin, des manquements formels restent constatés notamment quant à la publicité des documents d'urbanisme d'une part et à la complétude des dossiers soumis au contrôle de légalité d'autre part.

Pour les services de contrôle de légalité, les difficultés ressortant du contrôle des actes en matière d'urbanisme sont également liées aux délais contentieux.

La majorité des départements déplore que la suspension automatique d'un mois prévue à l'appui d'une demande de sursis à exécution par l'article L 2131-6 du code général des collectivités territoriales soit en pratique inapplicable compte tenu de la brièveté du délai de dix jours à compter de la réception de l'acte dont dispose le préfet pour saisir le tribunal administratif. Les préfectures estiment qu'il serait souhaitable d'allonger ce délai afin de rendre effective cette disposition.

Par ailleurs, ils déplorent les délais de jugement de la juridiction administrative qui rendent parfois inopérants leurs déférés dans la mesure où l'acte illégal est entièrement exécuté lorsque la juridiction statue.

III.1.2.2) Les marchés publics et les contrats

Le code des marchés publics a pour objet de garantir la liberté et l'égalité d'accès à la commande publique, ainsi que le bon emploi des deniers publics. Il développe à cette fin un ensemble de règles de procédure qui privilégient la transparence et la collégialité dans la prise de décision. Cet ensemble, parfois complexe, de règles est à l'origine d'irrégularités de procédure.

Depuis l'intervention de la loi du 29 janvier 1993 sur la transparence des procédures publiques, codifiée aux articles L 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, les délégations de service public sont soumises à une procédure de mise en concurrence. La connaissance de ces dispositions par certaines collectivités locales doit encore progresser.

La matière contractuelle est marquée à la fois par le formalisme des procédures et par la créativité des pratiques qui recourent de plus en plus, à côté des marchés publics classiques et des délégations de service public, à des montages innovants associant parfois plusieurs techniques contractuelles dans une même opération: bail emphytéotique administratif, vente en l'état futur d'achèvement, par exemple. Ce dynamisme contractuel n'a pas à ce jour bénéficié d'un encadrement juridique clair permettant de garantir la sécurité juridique des décisions. Dans ce contexte, les capacités d'expertise des services chargés du contrôle de légalité sont très sollicitées.

Il convient de relever, comme en font état un certain nombre de préfets, que la *summa divisio* du droit des contrats, c'est-à-dire la distinction entre marchés publics et délégations de service public, provoque fréquemment des incertitudes aussi bien au sein des collectivités locales que pour les services chargés du contrôle de légalité.

Les irrégularités relatives à la passation des marchés publics concernent aussi bien les modalités de transmission des actes aux préfets que le respect des procédures elles-mêmes. Dans ce dernier cas, elles

peuvent être divisées en des erreurs de choix de procédure et en des erreurs portant sur leur mise en œuvre. Ces deux types d'irrégularités portent une atteinte directe à la liberté et à l'égalité d'accès aux marchés.

- Les erreurs relatives au choix des procédures de mise en concurrence
 - L'emploi abusif des procédures d'exception

L'article 104-I-2 du code des marchés publics prévoit qu'en cas d'échec des appels d'offres, motivé par l'absence de soumission ou par le caractère jugé inacceptable des offres, un marché négocié peut être valablement conclu. Or, le caractère inacceptable d'une offre résulte parfois d'une rédaction orientée du cahier des charges : sous-estimation volontaire des coûts, délais d'exécution trop courts, imprécisions sur l'objet et l'étendue du marché.

Les collectivités locales justifient également le recours à la procédure du marché négocié en évoquant de manière abusive soit l'urgence (article 104-I-3 du code des marchés publics) soit la spécificité des prestations sollicitées (article 104-II-1 et 1 du code des marchés publics), soit en cas de procédure infructueuse (article 104-I-2 du code des marchés publics).

- les erreurs dans le choix de la procédure

Afin de ne pas dépasser le seuil de 300 000 F ou le seuil de 700 000 F certaines collectivités locales ont recours au fractionnement des marchés. Elles échappent ainsi à l'obligation de recourir à la procédure du marché négocié dans le premier cas ou à la procédure de l'appel d'offre dans le second.

De même, des collectivités locales modifient le prix de la prestation ou la nature de la prestation par simple avenant alors qu'elles devraient procéder à la passation d'un nouveau marché.

Un grand nombre de préfectures ont également constaté que les conventions conclues avec des maîtres d'œuvre d'un montant inférieur à 300 000 F ne donnaient pas lieu à concurrence. Pour le cas d'espèce, cette irrégularité relève plus de la méconnaissance des textes que de la volonté délibérée de s'en affranchir.

- Les erreurs dans la mise en œuvre des procédures

En dehors des cas où aucune publicité n'a été effectuée, cette étape de la procédure donne lieu à différents manquements au respect des principes d'égalité et de transparence.

- Imprécision de l'avis d'appel public à la concurrence

L'article 38 du code des marchés publics exige que l'avis d'appel public à la concurrence comporte des mentions précises qui doivent permettre aux candidats de disposer de tous les éléments pour élaborer une offre répondant le mieux possible aux demandes de l'acheteur. Or les services chargés du contrôle de légalité ont constaté que la rédaction des avis ne permet pas d'appréhender de manière précise l'objet du marché. Dans certains cas, l'avis fait l'objet de publicité dans des délais trop courts pour permettre une bonne mise en concurrence.

- Déclaration abusive de l'urgence

Le recours à la notion de l'urgence impérieuse prévu à l'article 104-I-4 du code des marchés publics permet à des collectivités locales de réduire le délai entre la publicité et le dépôt des offres. Il est dans ce cas à craindre qu'un candidat privilégié, informé préalablement, soit ainsi le seul en mesure de répondre à l'appel d'offres.

Par ailleurs, la différenciation entre l'urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles autorisant le recours au marché négocié, et la simple urgence ayant pour effet de raccourcir les délais de publicité dans le cadre d'une procédure traditionnelle a parfois été délicate à établir, notamment au regard des intempéries de décembre 1999. Le ministère de l'intérieur a rappelé les règles applicables à la suite de ces tempêtes par la circulaire du 7 janvier 2000.

- Déroulement de la commission d'appel d'offres

La mise en œuvre de la concurrence peut également être affectée par la modification des critères d'attribution ou l'introduction de critères nouveaux par la collectivité locale.

Le caractère laconique des procès-verbaux des commissions d'appel d'offres rend l'exercice du contrôle de légalité malaisé. En effet, il est le

plus souvent fait référence à la notion du « mieux disant » pour justifier le choix de la collectivité locale. Des préfectures relèvent aussi le défaut de signature par ses membres du procès-verbal de la commission. Certains marchés de maîtrise d'œuvre ne font pas l'objet d'une mise en concurrence.

Il est également régulièrement constaté des irrégularités dans la composition même de la commission d'appel d'offres. Les participants ne sont pas toujours convoqués (par exemple les représentants de la DDCCRF), le président n'est pas présent, ou les conditions de quorum ne sont pas réunies. Enfin, les prérogatives de la commission d'appel d'offres, laquelle, par son caractère collégial et son élection à la représentation proportionnelle, fournit des garanties de transparence, sont souvent mal respectées. C'est le cas notamment de la passation d'avenants d'un montant supérieur à 5 % du montant du marché sans que la commission d'appel d'offres soit à nouveau consultée, malgré le caractère obligatoire de cette consultation.

- Les irrégularités liées à la transmission des actes au contrôle de légalité

Les services chargés du contrôle de légalité constatent très souvent que les dossiers de passation de marchés publics sont incomplets.

Certaines pièces relatives à la procédure de mise en concurrence sont omises tel que le rapport de présentation ou encore le rapport de la commission d'appel d'offres.

Parfois, l'acte d'engagement n'a pas été signé par le représentant légal de la collectivité.

Enfin, l'acte d'engagement est signé avant que la délibération de l'assemblée délibérante autorisant la personne responsable du marché à signer ne soit exécutoire.

Les collectivités locales ne respectent pas l'ordre chronologique de transmission des actes :

- la délibération et le marché sont transmis simultanément. Dès lors, la délibération n'ayant pas acquis son caractère exécutoire, le marché ne pouvait pas être signé, il est par conséquent frappé d'illégalité ;

- la transmission de marchés ou d'avenants intervient alors que les prestations sont déjà en cours d'exécution ;

- le marché ne fait pas l'objet d'une transmission à la préfecture dans le délai de 15 jours.

- Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du recours contentieux

Lorsqu'un marché public fait l'objet d'une annulation par le juge administratif, il est dans la plupart des cas entièrement exécuté. La collectivité locale conclut donc une convention avec son cocontractant dans des conditions souvent aussi avantageuses que celles prévues dans le contrat annulé réduisant ainsi la portée des recours gracieux et des jugements. La procédure du sursis à exécution qui serait de nature à éviter cet inconvénient n'est pas utilisée par les préfectures car elle exige que le sursis soit sollicité dans les dix jours suivant la réception de l'acte. Or, la charge de travail incombant aux services de préfectures ne permet pas de respecter ce délai.

Il conviendrait donc d'établir un conseil juridique et un contrôle le plus en amont possible de la signature du marché.

III.1.2.3) Les observations relatives à la fonction publique territoriale portent sur plusieurs points

Les domaines sur lesquels portent les observations restent les mêmes que les années précédentes.

Ainsi, le recrutement et la prolongation des contrats des contractuels restent un souci majeur. En effet, les collectivités territoriales engagent des agents contractuels, alors même qu'un cadre d'emploi existe, qu'un concours est organisé, et que l'emploi créé correspond à celui défini par le statut. De même, les contrats sont reconduits de façon ininterrompue, ce qui revient de fait à pourvoir un emploi permanent par le recours à un agent contractuel. L'année 2000 a été à ce titre particulièrement significative, en raison du renouvellement des conseils municipaux.

De même, la mise en œuvre des régimes indemnitaires et notamment l'octroi de l'indemnité de mission des préfectures pour les personnels territoriaux reste un domaine important d'émission d'observations.

Par ailleurs, l'ensemble des règles liées à l'avancement de grade comme, dans une moindre mesure, d'échelon, reste sujet à des observations. Les règles de calcul des quotas sont souvent enfreintes par les collectivités. Enfin, les règles relatives au cumul d'emploi et de rémunération ainsi qu'aux logements de fonction continuent à susciter des observations des services préfectoraux.

Pour les services de contrôle de légalité, les difficultés ressortant du contrôle des actes en matière de fonction publique territoriale sont liées au volume des actes transmis.

III.1.2.4) Le développement de l'intercommunalité fait apparaître de nouvelles questions

L'incitation à une intercommunalité rationalisée, dont les règles ont été clarifiées et uniformisées par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, a suscité une demande croissante de conseil juridique.

Les difficultés relevées par les préfetures portent sur quatre thèmes :

- le défaut de prise en compte par certaines communes de leur dessaisissement au profit de la structure intercommunale dès lors qu'une compétence lui a été transférée ;
- la difficulté de définir clairement les compétences transférées, qui conduit à l'intervention d'établissements publics de coopération intercommunale en dehors de leurs compétences statutaires ou de leur périmètre, au profit de communes membres ou non-membres. Cette pratique, qui s'accompagne du développement de la pratique contractuelle entre communes et structures intercommunales, suscite des interrogations au regard non seulement des règles de compétence fixées par le code général des collectivités territoriales mais également de leur compatibilité avec le respect de l'initiative privée ;
- la coexistence de plusieurs structures intercommunales sur un même territoire qui entraîne des chevauchements de compétences (ainsi des syndicats mixtes et intercommunaux) ;
- le manque de précision de la rédaction des statuts, générateur d'incertitudes.

Par ailleurs, il convient de noter que l'intercommunalité suscite de nombreuses demandes de conseils lors des modifications statutaires des établissements publics de coopération intercommunale notamment. Aussi, la très grande majorité des problèmes est-elle résolue en amont de la prise de décision. La matière donne donc lieu à peu de lettres d'observations.

III.2) La complémentarité des missions de conseil et de contrôle opérées en interministérialité

et suivant des orientations plus ciblées s'est renforcée

III.2.1) Le rôle croissant d'expertise juridique des préfetures tend à marginaliser l'aspect contentieux du contrôle de légalité

La complexité des procédures, la multiplication des contentieux engagés à l'initiative de tiers (personnes physiques ou morales), l'enchevêtrement des dispositions législatives et réglementaires ainsi que la judiciarisation croissante de l'activité publique suscite tant de la part des administrations d'Etat que des collectivités territoriales un besoin de sécurité juridique. Le contrôle de légalité ne saurait donc être dissocié du rôle de conseil très fréquemment sollicité par les collectivités territoriales puisqu'aussi bien les deux missions souvent alternatives et parfois cumulatives sont effectuées par les mêmes services.

Le préfet exerce en effet, en amont de la phase juridictionnelle, une mission de conseil et d'assistance qui doit contribuer à aider les élus, dans l'exercice de leurs responsabilités décentralisées, à édicter des actes et à prendre des décisions conformes aux lois et règlements en vigueur.

Néanmoins, cette évolution ne saurait conduire à assimiler le contrôle de légalité à une certification de la légalité des actes des collectivités territoriales. Ainsi, ce double rôle du préfet ne saurait être invoqué pour justifier d'une éventuelle légalité acquise par principe quand l'acte a été élaboré avec l'aide d'un service déconcentré.

La demande de conseil émanant des collectivités territoriales est cependant très variable d'un département à l'autre. Elle concerne toutefois tous les échelons de la hiérarchie des préfetures, qu'elle qu'en soit la taille.

Les collectivités les plus importantes ont mis en place ou étoffé des cellules juridiques en procédant souvent au recrutement de juristes de haut niveau, affectés plus particulièrement sur les secteurs sensibles que constituent les marchés publics, délégation de services publics, constitution de sociétés d'économie mixte locales ou élaboration et suivi des documents d'urbanisme. Les collectivités territoriales ont également de plus en plus recours à l'expertise juridique de cabinets d'avocat, de conseils juridiques ou de professeurs d'université, tout en adressant également une demande auprès des services préfectoraux.

Les collectivités moyennes ou rurales sollicitent de plus en plus fréquemment les associations départementales des maires, ainsi que, pour ce qui concerne les questions de personnels, les centres de gestion de la fonction publique territoriale.

Ceci étant, le conseil converge in fine vers les services préfectoraux soit directement saisis, soit informés ou sollicités aux fins de validation ou de confirmation des avis préalablement recueillis auprès d'organismes divers.

Pour les années 1999 et 2000, la demande de conseil a particulièrement porté sur l'application des nouvelles dispositions de la loi n°99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, sur la mise en place des 35 heures, et sur les procédures électorales.

L'activité de conseil se traduit par l'envoi de circulaires, qui permettent d'anticiper les interrogations que pourrait susciter l'application des textes, mais aussi en des courriers ou des lettres d'observation.

Par ailleurs, les services des préfetures ont de plus en plus recours à l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ainsi, ils procèdent à l'échange par voie électronique, par télécopie ou par Internet, de textes de jurisprudence et modèles de documents. De même, l'accès aux sites d'information juridique, ou aux sites institutionnels (sites de la préfeture ou de la DGCL) permet aux collectivités comme aux services de l'Etat de recueillir utilement des informations.

Enfin, de nombreuses préfetures organisent des réunions d'information avec les représentants des collectivités, notamment en matière de commande publique.

Si les modalités de l'organisation du contrôle de légalité dépendent encore de la taille et des spécificités des départements, de la fréquence des contacts entre élus et administrations d'Etat et des options privilégiant approche géographique ou thématique, la pratique de son exercice tend, sinon à l'uniformisation, du moins à une homogénéisation progressive que les années à venir devraient encore confirmer. Ces remarques valent plus particulièrement pour les procédures relatives aux marchés publics, délégations de service public et, dans une moindre mesure pour les actes relatifs au droit de l'urbanisme.

III.2.2) Le contrôle de légalité revêt une dimension interministérielle accrue, permettant la mobilisation de l'ensemble des capacités d'expertise juridique de l'Etat

Les préfetures développent quant à elles les pôles de compétence interministériels structurés ou informels auxquels sont fréquemment associés des magistrats des juridictions financières, administratives voire judiciaires intervenant ponctuellement dans les actions de formation dispensées aux agents des services de l'Etat plus particulièrement chargés du contrôle de légalité.

Quel que soit le degré d'institutionnalisation, le contrôle s'effectue de plus en plus en interministérialité. L'option qualitative prévaut dans les

directives préfectorales et se traduit par l'élaboration croissante de doctrines interministérielles pour les secteurs thématiques et géographiques les plus sensibles.

Ainsi, suite à la circulaire du 23 février 2000, rappelant le caractère prioritaire du contrôle des actes des collectivités locales dans le domaine de la commande publique, une stratégie territoriale annuelle est mise en œuvre dans le cadre d'une coopération renforcée entre les services de la préfecture et les services déconcentrés du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le contrôle des marchés publics s'effectue en priorité en raison de leur montant, de la procédure retenue ou de leur objet (ainsi des marchés passés à la suite des intempéries de décembre 1999), les départements fortement peuplés privilégiant, entre autres, les marchés négociés, les appels d'offre sur performance, les marchés de concession et d'une façon générale, les questions relatives à la mise en concurrence sous l'angle de la directive communautaire services.

S'agissant de l'urbanisme, les départements concernés par les lois montagne et littoral ou plus particulièrement exposés aux risques naturels (inondations, séismes, incendies, mouvements de terrain) exercent sur l'élaboration et la délivrance des documents d'urbanisme un contrôle vigilant complémentaire de réunions d'information et de sensibilisation aux risques encourus.

III.2.3) Un effort de stratégie dans l'exercice du contrôle de légalité par la définition de priorités

Indépendamment de l'importance démographique ou économique des départements, les services ayant en charge du suivi des questions de légalité souhaitent l'intervention de nouvelles dispositions législatives visant à circonscrire la quantité des actes dont la transmission au titre du contrôle de légalité est obligatoire. La demande d'une plus grande adéquation des textes aux réalités financières, économiques et sociales des territoires est également très fortement exprimée.

Dans le cadre du contrôle de légalité, la poursuite d'une stratégie doit permettre d'effectuer avec des moyens d'action interministérielle privilégiée, un contrôle approfondi des domaines les plus sensibles, en établissant des critères de priorité, domaine par domaine.

La masse des actes reçus, l'inégalité des enjeux qu'ils recouvrent, la diversité des contextes locaux, militent en faveur de la définition de priorités pour l'exercice du contrôle. Cette pratique tend à se développer. Les critères de définition des priorités varient selon les départements. L'accent est parfois mis sur les nouvelles dispositions législatives ou réglementaires.

Les priorités peuvent également refléter les irrégularités les plus fréquemment relevées afin d'en diminuer l'incidence. Par exemple, pour chacun des grands domaines du contrôle de légalité, un département a ciblé des catégories d'actes devant faire l'objet d'un examen plus attentif: les recrutements et les avancements au titre de la promotion interne en matière de fonction publique territoriale, le respect des procédures de mise en concurrence et les avenants pour les marchés publics, la conformité des permis de construire avec les plans d'occupation des sols pour l'urbanisme.

Certains départements procèdent à un ciblage fin. Ainsi, un département fortement peuplé et urbanisé a privilégié le contrôle des marchés et délégations de service public à partir d'un certain montant, des documents d'urbanisme et des actes d'autorisation d'occupation du sol délivrés dans les périmètres de risques naturels ou technologiques ou dans les zones NA et NB des plans d'occupation des sols.

La prise en compte très spécifique du contexte local est illustrée par les choix d'un département alpin qui a particulièrement ciblé, compte tenu des enjeux économiques en cause, le contrôle de légalité sur les actes des établissements publics intercommunaux, des régies et des sociétés d'économie mixte locales liés au tourisme d'hiver.

Stabilisé quant au régime juridique de son exercice, le contrôle de légalité fait l'objet d'efforts pour mieux en assurer l'efficacité. Celle-ci ne saurait être réduite à la lecture de données statistiques sur le nombre des recours, qui ne reflète pas l'action quotidienne des services chargés du contrôle. Le caractère essentiel de la mission de conseil aux collectivités locales, le développement de modes de concertation et de coopération innovants entre les services de l'Etat, l'émergence de la définition de priorités sont révélateurs de l'implication des agents qui en sont chargés et des ressources que cette politique publique mobilise.

Le Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales souhaite que cette dynamique soit poursuivie et prenne une ampleur accrue. A cette fin, il a mis en œuvre un plan d'action pour le contrôle de légalité.

La poursuite et le renforcement du développement de l'interministérialité du contrôle en est la première priorité afin de mobiliser et de coordonner l'action de l'ensemble des services de l'Etat. Il s'agit d'une condition nécessaire à la généralisation, dans tous les départements, de stratégies annuelles du contrôle de légalité autour d'objectifs précis et partagés par tous les services.

En dernier lieu, une évaluation plus fine de l'exercice du contrôle de légalité s'avère nécessaire afin de mieux en faire comprendre les difficultés et percevoir les réussites.

DROIT SOCIAL : Présentation générale de la politique sociale

La politique sociale française est le fruit d'une longue maturation, avec bien souvent un retard sur ses voisins anglais et allemands. Elle s'inspire du mutualisme des premiers et du système d'assurance obligatoire de seconds. En effet, à l'origine, la protection sociale française répond à une logique de couverture professionnelle: en bénéficiaire suppose avoir contribué à son financement par le versement de cotisations sociales assises sur les revenus d'activité. Etant entendu qu'il s'agit d'assurances à caractère social, les cotisations sont plafonnées et proportionnelles aux revenus des individus.

Si l'on reconnaît là les caractéristiques du système mis en place par Bismarck à la fin du XIX^e siècle, l'évolution postérieure rapproche l'organisation française du plan Beveridge de 1942. La sécurité sociale, comme l'ensemble du système de protection sociale, se différencie, dans ses fondements mêmes, selon les risques. La couverture famille et maladie - sécurité sociale - ainsi que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion -Etat et collectivités locales - répondent au principe de solidarité nationale: elles sont en partie ou en totalité financées par l'ensemble de la collectivité à travers les prélèvements fiscaux et protègent la personne sans considération du niveau de sa contribution. La couverture vieillesse - sécurité sociale et régimes complémentaires - et la couverture chômage restent du ressort de la solidarité professionnelle: elles sont financées par des cotisations prélevées sur les seuls revenus d'activité et protègent en fonction du niveau de contribution.

Quelques repères historiques peuvent s'avérer utiles:

- 1910 : Loi sur les retraites ouvrières et paysannes.
- 1930 : Loi sur les assurances sociales
- 1946 : Loi instituant le système généralisé de sécurité sociale
- 1958 : Création des Assedic

Les politiques sociales trouvent leur origine dans la volonté de l'Etat de se substituer à la charité publique et à la solidarité familiale pour faire face aux aléas de la vie. Elles concernent l'ensemble des actions mises en œuvre pour garantir des conditions de vie décentes, notamment pour les plus démunis.

La politique sociale est organisée en trois pôles:

- L'assurance sociale,
- l'aide sociale,
- l'action sociale

Ces deux dernières composantes s'adressent aux personnes qui ne sont pas couvertes par l'assurance sociale ou qui sont dans des situations particulièrement difficiles.

I/ L'ASSURANCE SOCIALE

I.1) Les principes

L'assurance sociale comprend la sécurité sociale, pièce maîtresse du système, l'assurance contre le chômage et la protection sociale complémentaire, obligatoire ou non. Les partenaires sociaux ont en charge la gestion des régimes de sécurité sociale, sachant que depuis 1996, les cotisations sociales et les prestations sont du ressort des lois de financement de la sécurité sociale. Par contre, les partenaires sociaux restent maîtres des recettes et des dépenses des régimes complémentaires et de l'assurance chômage. Les sommes en jeu, 330 milliards d'Euros prévus par le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2003 contre un budget de l'Etat évalué à 272 milliards.

Les charges des régimes de sécurité sociale représentent près du 1/4 du PIB et 1/3 de plus que le budget de l'État

	2000	2001	%	En % du PIB
PIB	1416,9	1463,7	3,3	
Budget de l'état	259,3	266	2,60	18,2
Charges des régimes de base	287	300,4	4,70	20,5
Prestations versées par les régimes de base	272	283,5	4,2	19,4
Charges des régimes complémentaires	46	50	8,5	3,4
Prestations des régimes complémentaires	44,7	46	3	3,1
Charges des régimes de base et complémentaires	333	350	5,20	23,9
Prélèvements obligatoires	638,1	658,8	3,20	45,0
Produits des régimes de base	288	304	5,80	20,8
Produits des régimes complémentaire	53,7	55,8	3,80	3,8
Produits des régimes de base et complémentaires	341	360	5,50	24,6

source: direction de la Sécurité Sociale (SDEPF-6A)

La sécurité sociale repose sur un mécanisme d'assurance sociale obligatoire visant à couvrir les populations contre les événements qui empêchent ou freinent l'activité: naissance et éducation des enfants, maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, invalidité, vieillesse. Le droit aux prestations est soumis, en principe ⁽¹⁾, à une obligation de cotisations. Il n'y a pas d'équivalence, pour les individus entre le montant des cotisations, principalement assises sur les revenus du travail, et celui des prestations. D'une manière générale, les prestations ne sont pas soumises à condition de revenu.

I.2) L'organisation

Il existe une multiplicité de régimes d'affiliation - régimes des salariés et assimilés, des non-salariés, des exploitants agricoles - qui répondent à des principes semblables.

L'assurance-maladie rembourse tout ou partie des dépenses engagées en matière de santé. La différence entre le coût des soins, pour les assurés, et les remboursements peut être prise en charge par des organismes de protection complémentaire, essentiellement les mutuelles.

Les pensions de retraite versées par la sécurité sociale sont financées selon le principe la solidarité intergénérationnelle par prélèvement sur les actifs. Elles sont calculées en fonction de la durée de cotisation, les annuités. Ces pensions peuvent être complétées par des retraites complémentaires obligatoires ou non. En cas d'insuffisance du système **d'assurance-vieillesse**, un revenu minimum est assuré aux personnes âgées par le fonds de solidarité vieillesse.

Les prestations familiales sont versées par la sécurité sociale. Beaucoup trouvent leurs origines dans les politiques de soutien à la natalité et ne sont pas soumises à conditions de ressources, à l'instar des allocations familiales attribuées dès le deuxième enfant. D'autres sont soumises à conditions de ressource (aide au logement) ou visent des problèmes spécifiques - garde des enfants, monoparentalité, etc.

L'assurance-chômage assure un revenu de substitution aux salariés ayant perdu leur emploi. Elle est obligatoire pour les salariés, facultative pour les indépendants. Les allocations chômages, dégressives jusqu'à la

mise en place du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi – le PARE –, ne sont pas soumises à condition de revenu, même si leur montant est proportionnel au salaire antérieur. L'ouverture des droits et la durée du versement dépendent de la durée de cotisation. En fin de droit, l'assuré peut bénéficier de revenus minimums.

II/ L'AIDE SOCIALE

II.1) Les principes

L'aide sociale s'est substituée en 1953 à l'assistance publique. Il s'agit d'un dispositif légal faisant obligation aux collectivités publiques de subvenir aux besoins d'individus incapables d'y pourvoir ou/et exclus du système d'assurance sociale. Elle se compose donc d'un ensemble de prestations qui sont délivrées sur appréciation de la situation du demandeur.

Depuis 1983, l'aide sociale est largement décentralisée au profit des collectivités territoriales, notamment des départements. Ceux-ci ont principalement en charge l'enfance, l'insertion des bénéficiaires du RMI, les personnes âgées avec l'APA (Aide personnalisée à l'autonomie) et une grande partie de l'aide aux personnes handicapées. L'Etat prend en charge le financement de certaines de ces prestations, à l'instar du RMI. De plus, l'aide médicale départementale a pris fin avec l'instauration de la CMU.

II.2) Principales mesures

L'action sociale prend de plus en plus d'importance. A ce jour, on compte :

- 130 000 enfants handicapés dans plus de 6 000 structures encadrées par près de 80 000 salariés ;
- plus de 200 000 adultes handicapés dans plus de 4 000 centres d'aide par le travail ou foyers d'hébergement faisant travailler 75 000 salariés ;
- 2 000 établissements relevant de l'aide sociale à l'enfance où plus de 40 000 professionnels accueillent près de 50 000 enfants ;
- 1 000 centres d'hébergement et de réadaptation sociale ouverts à près de 40 000 personnes encadrées par 8 500 salariés ;
- 650 000 personnes âgées (hors long séjour) pour lesquelles travaillent plus de 180 000 personnes.

III/ L'ACTION SOCIALE

III.1) Les principes

L'action sociale relève, comme l'aide sociale, de la solidarité dans la mesure où elle ne repose pas sur le principe des cotisations. Elle s'appuie sur des dispositifs législatifs ou réglementaires, mais aussi sur une action volontaire, souvent associative. Elle lutte en priorité contre des situations d'exclusion complexes qui demandent des réponses transversales - emploi, santé, logement, etc.

Les acteurs de l'action sociale se caractérisent par une grande diversité, diversité qui cherche à épouser la diversité des publics. On trouve, entre autres, des associations loi 1901, les missions locales qui ont pour cible prioritaire les jeunes exclus, les Centres communaux d'action sociale - CCAS - dont le rôle dans la politique sociale territoriale ne cesse de croître : prévention et développement social sous formes de prestations (dons et prêts), création et gestion d'équipements sociaux et médico-sociaux.

III.2) Principales mesures

La loi (2001) définit les champs de l'action sociale comme suit :

- prévention, dépistage, information, formation, conseil, expertise ;
- protection administrative ou judiciaire de l'enfance, de la jeunesse et de la famille ;

- actions médico-éducatives en milieu ouvert, à domicile, en institution ;
- actions d'intégration scolaire, adaptation, réadaptation, insertion et réinsertion sociale et professionnelle ;
- assistance dans les actes quotidiens de la vie ;
- développement social, culturel, insertion par l'économique.

Les minima sociaux

Définis par la loi, ils constituent un dispositif visant à garantir des ressources minimales à ceux qui passent entre les mailles du filet. Ils sont soumis à condition de ressources et sont ajustés de façon à ne pas dépasser un plafond. Ils reposent donc sur une définition implicite de la pauvreté.

C'est une définition par essence subjective et qui fait l'objet d'âpres discussions. Environ 6 millions de personnes bénéficient directement ou indirectement - au sein de leur famille - des minima sociaux. Ces minima ont été revalorisés au 1^{er} janvier 2002. On peut citer :

- Le RMI, créé en 1988, est attribué à toute personne âgée de plus de 25 ans ayant des ressources insuffisantes. Il comprend un volet insertion. L'allocation est différentielle, c'est-à-dire que les ressources sont déduites du montant du RMI maximal, c'est-à-dire :
 - 405,62 euros pour une personne seule, 608,43 euros avec une personne à charge, 730,12 euros avec deux personnes à charge, + 162,25 euros par personne en plus ;
 - 608,43 euros pour un couple, 730,12 euros avec une personne à charge, 851,80 euros avec deux personnes à charge, + 162,25 euros par personne en plus.

- Allocation de Parent isolé

Il s'agit également d'une allocation différentielle. Le montant maximal est de 512,81 euros par mois pour une femme enceinte sans enfants, 683,75 euros pour une personne seule avec un enfant + 170,94 euros par enfant en plus.

- Allocation de solidarité spécifique

Les chômeurs en fin de droits et qui justifient de cinq ans d'activité salariée dans les dix ans qui précèdent la fin de leur contrat de travail peuvent percevoir :

- si les ressources sont inférieures à 534,40 euros pour une personne seule ou 1 068,80 euros pour un couple, 13,36 euros/jour, soit 400,80 euros pour trente jours.
- si les ressources sont comprises entre 534,40 euros et 935,20 euros pour une personne seule, 1 068,80 euros et 1 469,60 euros pour un couple, l'allocation est égale à la différence entre 935,20 euros ou 1 469,60 euros et les ressources.

- Allocation d'insertion :

Elle peut être attribuée, au maximum pour 1 an, aux victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ; aux anciens salariés expatriés non couverts par l'assurance chômage ; aux rapatriés ; à certains anciens détenus.

Le montant de l'allocation d'insertion dépend des ressources.

- Si elles ne dépassent pas 564,60 euros pour une personne seule ou 1 411,50 euros pour un couple, le montant est de 9,41 euros par jour, soit 282,30 euros pour trente jours.
- Si elles sont comprises entre 564,60 euros et 846,90 euros pour une personne seule, 411,50 euros et 1 693,80 euros pour un couple, le montant de l'allocation est égal à la différence entre 846,90 euros ou 1 693,80 euros et les ressources.

- L'allocation équivalente retraite

Cette nouvelle allocation s'adresse aux chômeurs de moins de 60 ans qui ont cotisé au moins quarante ans à l'assurance vieillesse et qui disposent de moins de 1 372 euros par mois pour une personne seule, 1 982 euros pour un couple.

Elle assure au minimum un total de revenus de 877 euros/mois et se au RMI ou à l'allocation de solidarité spécifique.

IV/ CRISE DE LA PROTECTION SOCIALE ET CRISE DE L'ETAT PROVIDENCE

IV.1) Etat des lieux

L'ensemble des prestations - en numéraire ou en nature, y compris à titre volontaire - versées au titre de la protection sociale représente environ 40% du revenu disponible des ménages, ce qui correspond à près d'un tiers du PIB. Les seules prestations versées par les institutions de sécurité sociale et de retraites complémentaires représentent les deux tiers de cet ensemble.

De la sécurité sociale à l'assurance chômage, de l'Etat aux collectivités locales, les acteurs de la protection sociale ont connu ou connaissent des difficultés de financement. Le caractère structurel de la crise économique et la pression à la hausse des besoins y tiennent une part importante.

Dès le début des années 1980, un ensemble de mesures est pris pour enrayer ce déficit: baisse de nombre de prestations - maladie, vieillesse, chômage -, hausse des cotisations et création d'une ressource de type fiscale, la Contribution Sociale Généralisée - la CSG. Cela n'empêche pas le déficit de s'installer et conduit les autorités à créer un prélèvement spécifique, la CRDS - contribution pour le remboursement de la dette sociale. Avec le retour de la croissance au début de ce siècle, la situation s'améliore mécaniquement. C'est le cas de l'assurance chômage avec l'embellie sur le marché de l'emploi. C'est également le cas pour le régime général de la sécurité sociale. Toutefois, un examen plus attentif souligne le caractère explosif des dépenses de santé et celui non moins menaçant des retraites.

Résultats de l'ensemble des régimes de base et complémentaire - FSV - FOREC

En milliards d'euros	2000	2001	2002 (p)	2003 (p)(1)
Maladie	-1,6	-2,1	-6,1	-8,2
Accidents du travail	0,4	0	0,1	0,4
Vieillesse	0,5	1,5	1,6	1,5
Famille	1,4	1,7	1,1	1,7
Régime général	0,7	1,1	-3,3	-4,6
FSV	0,3	-0,1	-1,4	-0,9
FOREC		0,3	0,1	-1,0
Ensemble des régimes de base	0,7	1,5	-3,2	-4,3
Ensemble des régimes complémentaires	7,8	6	6,5	6,8

(1) Le compte établi pour 2003 n'intègre pas les mesures qui seront prises dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003. C'est un compte «tendanciel», destiné à servir de base au projet de loi de financement, et qui reflète la situation dans laquelle se trouveraient les organismes de sécurité sociale avant toute mesure inscrite dans cette loi.

Les explications à ces difficultés sont multiples. En premier lieu, le système s'est développé dans un contexte florissant où les ressources ne posaient pas de difficultés et où l'extension de la couverture ne générerait pas d'effet de masse. Mais sa construction le soumet à deux tensions reposant sur des mécanismes a priori contradictoires:

- Dans le domaine des besoins d'assistance, chômage, prestations soumise à condition de ressources -, les ressources et les dépenses sont

corrélées, de façon inverse, à la richesse nationale. Tout va bien en période de croissance, mais avec la crise les ressources s'essouffent alors que les besoins explosent.

- Dans les autres domaines - maladie et vieillesse notamment -, les dépenses sont liées aux effets conjugués des progrès de la médecine et du vieillissement de la population, qui sont eux-mêmes largement des produits du développement économique. Elles dépendent également de la répartition de la richesse

IV.2) Eléments de débat

En d'autres termes, le déséquilibre ressources / emplois n'est peut-être que l'aspect comptable d'une question plus fondamentale. Il semble que le système de protection sociale n'ait jamais été à la mesure de ses ambitions:

- Ambitions en matière de solidarité: le système est une juxtaposition de régimes et d'acteurs aux intérêts divergents, parfois opposés.
- Ambitions en matière de couverture: la couverture est inégalitaire, à la fois selon les catégories sociales, pour un même risque, et selon les risques. Certains besoins primaires qui concernent la survie des personnes et la cohésion sociale sont insuffisamment couverts (pauvreté, exclusion). D'autres, qui correspondent pourtant en grande partie à un bien privé, le sont de façon beaucoup plus systématique ou quasi optimale (famille, maladie, vieillesse).

Par ailleurs, le système déresponsabilise les acteurs, qu'ils soient de simples individus ou des structures intermédiaires de solidarité. Le système de santé en est une parfaite illustration. Le remboursement quasi automatique des soins incite les individus à une consommation parfois inconsidérée d'actes médicaux, tandis que de son côté, la profession médicale ne subit pas la «pression morale» de coûts qui seraient supportés par les patients.

L'ensemble des réformes engagées ou en discussion actuellement porte justement sur la question de la responsabilisation: médicaments génériques, baisse des remboursements de certains actes, enveloppe globale de dépenses dans le domaine de la santé, modification du calcul des retraites et débat sur les fonds de pensions, plan d'aide au retour à l'emploi, implication croissante des bénéficiaires dans les actions d'insertion, etc.

Toutefois, le débat reste largement ouvert. Pour les uns, le système de protection sociale est un facteur aggravant - dans le meilleur des cas - de la crise. Au-delà de son caractère déresponsabilisant, notamment sur le marché de l'emploi, il implique une pression fiscale jugée excessive par les agents, ce qui les «désincite» à travailler pour échapper à l'impôt. A l'instar de ce que montre la courbe de Laffer, trop d'impôt tuerait l'impôt. De plus, l'endettement public impliqué par la politique sociale pèse à la hausse sur les taux d'intérêt et bride l'investissement productif. Enfin, l'internationalisation de l'économie conduit les entreprises à se délocaliser vers les régions où les faibles taux, voire l'absence de cotisations sociales rendent le travail moins cher.

Pour les autres, la crise de la protection sociale n'est qu'une conséquence de la crise économique. Mieux, la politique sociale en a adouci les effets pour les individus d'une part - ce qui n'est pas négligeable -, mais aussi au niveau macroéconomique en évitant une chute trop brutale de la demande.

1) La couverture maladie universelle, CMU, est un contre-exemple notable.

FINANCES PUBLIQUES: Le principe de l'universalité budgétaire

I/ L'UNIVERSALITÉ DANS LES BUDGETS LOCAUX

Ce principe est posé par l'article 23 du décret du 29 décembre 1962: «*il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses.*»

A) Signification

Deux sens proches mais différents peuvent être donnés au terme universel. Deux règles en découlent.

a) La règle du produit brut

Ici le terme universel est pris dans le sens de totalité:

- ce qui implique que les dépenses et les recettes doivent figurer dans le budget pour leur totalité.
- cela débouche sur l'interdiction des contractions et des compensations

b) La règle de la non-affectation des recettes

Là le terme universel est pris dans le sens: indifférencié:

- ce qui signifie que l'ensemble des recettes doit couvrir l'ensemble des dépenses
- cela se traduit par l'interdiction des affectations de recettes

B) La signification politique

a) La volonté de connaître avec exactitude le montant des dépenses

La règle du produit brut permet aux membres des organes délibérants, de disposer d'une information complète et exhaustive lorsqu'ils se prononcent sur le budget. Le pouvoir budgétaire des conseils municipaux, généraux et régionaux est ainsi sauvegardé.

b) La volonté de connaître avec certitude le montant des dépenses

Si l'affectation des recettes était possible la réalisation de chaque dépense dépendrait de la réalisation de chaque recette. Ainsi on rendrait hypothétique l'exécution du budget.

C) Dépassement

a) Les exceptions à la non-affectation

Les emprunts sont affectés à des dépenses d'investissement. Les subventions spécifiques comme l'indique leur nom sont également affectées. Un certain nombre de taxes sont également affectées: taxe de séjour, taxe d'usage des abattoirs, redevance d'accès aux pistes de ski.

b) Les exceptions à la non-compensation

Elles sont beaucoup plus rares. Mais on peut citer, le résultat d'un budget annexe qui est repris dans le budget de la collectivité ou encore l'usage selon lequel la Mairie peut être chauffée par une coupe de bois.

II/ L'UNIVERSALITÉ DANS LE BUDGET DE L'ETAT

Ce principe est énoncé par l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959: «*Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général.*»

Il est repris par la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 qui l'énonce dans son article 6.

S'il se traduit à ce niveau comme au niveau local par les mêmes règles (produit brut et non affectation), il peut faire l'objet d'assouplissements plus importants.

A) L'assouplissement de la règle du produit brut

Elle est plus importante dans les comptes spéciaux du trésor que dans le budget général.

a) Dans les comptes spéciaux du trésor (CST)

Trois catégories de CST peuvent faire l'objet d'une présentation contractée: seul le solde apparaît. C'est le cas pour:

- les comptes de commerce
- les comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers
- les comptes d'opérations monétaires

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 reprend ces dispositions qui ne s'appliquent qu'aux comptes de commerce (art 22) et aux comptes d'opérations monétaires (art 23) puisque les comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers disparaîtront.

b) Dans le budget général

Certaines administrations peuvent utiliser deux procédures qui ont pour effet de compenser certaines dettes:

- les marchés de transformation

Le service commande un matériel et donne en vue de sa fabrication des matières premières dont le coût sera bien sûr soustrait dans la facture finale.

- les marchés de conversion

Ici il s'agit de vieux matériaux qui sont livrés au fabricant en vue de la fourniture de nouveaux matériels.

B) L'assouplissement de la règle de la non-affectation des recettes

La règle de la non-affectation subit elle aussi des assouplissements qui sont plus importants dans les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor que dans le budget général.

a) Dans les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor

- une catégorie de comptes spéciaux du trésor est spécifiquement destinée à opérer des affectations: les comptes d'affectations spéciales
 - de manière plus générale l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 rappelle que le moyen d'opérer une affectation de recettes est de créer un budget annexe ou un compte spécial du trésor.

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 reprend exactement les mêmes termes dans son article 16.

b) Dans le budget général

1. La procédure du fond de concours (art 19 O et 17 LOLF)

Initialement il s'agit de dons ou legs versés à l'Etat pour concourir avec lui à certaines dépenses. Mais la procédure peut également être utilisée pour affecter des recettes de caractère non-fiscal. Cette dernière disposition étant très souvent détournée.

L'article 17 II de la loi organique reprend à peu de chose près la définition des fonds de concours de l'ordonnance, mais elle précise le régime des fonds. En particulier, il y dit que les recettes des fonds de concours sont non seulement prévues, mais aussi évaluées par la loi de finances.

2. La procédure du rétablissement de crédit (art 19 O 17 IV LOLF)

Elle se traduit par l'inscription des sommes versées, non pas en recettes, mais en crédits que l'on rétablit car au fond il s'agit d'une régularisation. Elle est possible dans deux cas:

- la restitution au Trésor de sommes payées indûment
- les cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires

3. Les prélèvements sur recettes

Ce procédé permet d'affecter directement des ressources (impôts locaux, ressources des organismes de sécurité sociale), à des organismes divers qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou de l'Union européenne. Ces deux prélèvements portent sur des sommes importantes: 52,14 Md € en 2003.

Aucun texte ne les prévoit. C'est en 1969 qu'ils sont apparus malgré les protestations constantes de la Cour des comptes qui estime qu'ils «affectent la lisibilité et la cohérence des inscriptions budgétaires». Cependant le Conseil constitutionnel a admis la régularité du procédé (82-154 DC, 29 décembre 1982 et 98-405 DC, 29 décembre 1998) dans la mesure l'état A évalue la totalité des recettes brutes de l'Etat. Il n'y a pas d'atteinte au principe de sincérité de l'évaluation.

Prélèvements sur les recettes de l'Etat PLF 2003 (en milliers d'euros)		
1. Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales		
0001	Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement	18872162
0002	Prélèvement sur les recettes de l'Etat du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation	368000
0003	Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	252965
0004	Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	547054
0005	Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle	1587205
0006	Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du fonds de compensation pour la TVA.	3644000
0007	Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1971000
0008	Dotation élu local	46270
0009	Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	28000
0010	Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle	9033035
	Totaux pour le 1	36349691
2. Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des communautés européennes		
0001	Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du budget des Communautés européennes	15800000

La loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit désormais dans son article 6 les prélèvements sur recettes dans les termes suivants:

«Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte»

URBANISME: Les schémas de cohérence territoriale (SCOT)

Outil de planification instauré par la Loi relative à la Solidarité et au renouvellement Urbains, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) fixe les principes généraux d'aménagement et de développement cohérent (1). Document fédérateur pour un territoire intercommunal, il définit un projet global en déterminant les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et introduit la règle dite de l'urbanisation « limitée » (2), en l'absence de schéma.

Répondant à un encadrement normatif précis (3), les Schémas de cohérence territoriale, font l'objet d'une élaboration (4) et d'une mise en œuvre spécifique (5).

I/ L'OBJET DES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE

L'objet des schémas de cohérence territoriale (SCOT) comporte deux volets.

Le schéma détermine d'une part, avec les plans locaux d'urbanismes et les cartes communales, les conditions permettant d'assurer les objectifs généraux de la politique de l'urbanisme tels qu'ils sont définis à l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme: promouvoir une gestion équilibrée de l'espace, garantir la mixité sociale et urbaine, assurer la maîtrise de l'urbanisation.

Par application de l'article L.122-1 du Code de l'urbanisme, les SCOT remplacent les schémas Directeurs et fixe les objectifs suivants:

- exposer le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière d'habitat, de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services;
- présenter le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régularisation du trafic automobile;
- fixer les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés, de déterminer les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers afin de mettre en œuvre le projet d'aménagement;
- définir, notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées des villes et à la prévention des risques;
- déterminer les espaces et sites naturels ou urbains à protéger.

D'autre part, les SCOT peuvent définir les grands projets d'équipements et de services.

Il convient également de préciser que l'alinéa 8 de l'article L.122-1 du Code de l'urbanisme prévoit que, pour leur exécution, les SCOT peuvent être complétés, en certaines de leurs parties, par des schémas de secteur qui en précisent et en détaillent contenu.

II/ LES CONSÉQUENCES DU DÉFAUT D'ADOPTION DES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE

Même si la loi n'impose pas la création d'un SCOT, les communes y sont très fortement incitées par un mécanisme de « constructibilité limitée ». L'article L.122-2 du Code de l'urbanisme dispose: « en l'absence d'un schéma de cohérence territoriale applicable, les zones naturelles et les zones d'urbanisation futures délimitées par les plans locaux d'urbanisme des communes ne peuvent pas être ouvertes à l'urbanisation ».

Il convient cependant de préciser que les dispositions de l'article L.122-2 ne sont applicables qu'à compter du 1er janvier 2002 (dernier alinéa de l'article L.122-2). En d'autres termes, à partir du 1er janvier 2002, l'article L.122-2 du Code de l'urbanisme gèle l'urbanisation des zones naturelles et des zones d'urbanisation futures qui ne sont pas couvertes par un SCOT.

Toutefois, l'article L.122-2 prévoit des exceptions. Ainsi, une extension limitée de l'urbanisation peut être prévue par les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales avec l'accord du préfet (article L.122-2, alinéa 2). De la même façon, lorsqu'un périmètre de SCOT aura été arrêté, les communes pourront ouvrir à l'urbanisation les zones naturelles et les zones d'urbanisation futures avec l'accord de l'EPCI qui élabore le SCOT (article L.122-2, alinéa 3 du Code de l'urbanisme). Enfin, l'alinéa 4 de l'article L.122-2 précise que ces dispositions ne sont pas applicables dans les communes situées à plus de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants et, à plus de 15 kilomètres du rivage de la mer.

Enfin, le préfet pourra, par arrêté motivé pris après avis de la commission de conciliation, constater l'existence d'une rupture géographique due à des circonstances naturelles, notamment au relief, et exclure du champ d'application du présent article une ou plusieurs communes situées à moins de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants.

Le projet de loi a été modifié par le Sénat le 24 janvier 2002 (n° 3556) en ce qui concerne l'application des dispositions à compter du 1er janvier 2002. Ainsi, l'entrée en vigueur de la règle d'urbanisation pourrait être repoussée au 1^{er} janvier 2003.

III/ LA PLACE DES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE DANS LA HIÉRARCHIE DES NORMES

Au titre de l'article L.122-1 du Code de l'urbanisme, le SCOT doit respecter les équilibres résultant des principes énoncés aux articles L.110 et L.121-1 du Code de l'urbanisme.

Le contenu des schémas de cohérence territoriale doit ensuite être compatible avec les directives territoriales d'aménagement ou avec les schémas ayant les mêmes effets. Il doit enfin être compatible avec les chartes des parcs naturels régionaux et les directives paysagères.

Les SCOT, comme les SD, doivent prendre en compte les programmes d'équipement de l'État, des collectivités locales et des établissements et services publics.

Les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et mise en valeur, les cartes communales, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'État sont soumis à une obligation de compatibilité avec les schémas de cohérence territoriale et les anciens schémas directeurs.

Lorsqu'un programme local de l'habitat, un plan de déplacement urbain, un document d'urbanisme, une opération foncière ou d'aménagement comprend des dispositions qui ne sont pas compatibles avec le SCOT, ce document ne peut être approuvé ou créé que si l'établissement public qui a élaboré ledit SCOT l'a préalablement révisé. Dans ce cas, la révision du SCOT et l'approbation du document ou la création de l'opération d'aménagement font l'objet d'une enquête publique unique.

IV/ LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DES SCOT

Le régime de l'établissement et de la gestion des SCOT, est différent de celui des schémas directeurs. D'abord, leurs conditions d'élaboration et de gestion (4.1) sont modifiées par l'application de la règle de l'urbanisation limitée et la pérennisation de l'établissement public en charge du schéma. Les procédures (4.2) sont ensuite allégées et démocratisées (4.3).

IV.1) Les personnes publiques compétentes

L'article L.122-3-I du Code de l'urbanisme confie l'initiative de l'élaboration des SCOT aux communes ou aux groupements de communes compétents. Mais la procédure relève d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou d'un syndicat mixte (article L.122-4 du Code de l'urbanisme).

La loi ne permet plus au préfet de prendre l'initiative de l'élaboration ou de la modification pour permettre une application locale des normes supérieures. La nouveauté réside aussi dans le lien étroit entre cet établissement intercommunal et le schéma. D'une part, cette structure intercommunale est chargée de l'établissement du document, mais aussi de sa gestion régulière, de son suivi et de sa révision. D'autre part, la dissolution de l'établissement public emporte abrogation du schéma, sauf si un autre établissement public en assure le suivi.

Le périmètre du SCOT constitué « d'un seul tenant et sans enclave » est arrêté par le préfet (article L.122-3-III du Code de l'urbanisme). Lorsque le périmètre concerne des EPCI compétents en matière de SCOT, ils recouvrent la totalité du périmètre de ces établissements (article L.122-3-I du Code de l'urbanisme).

IV.2) Éléments constitutifs

Le décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 détermine les éléments constitutifs de schéma. Après un rapport de présentation, il comprend un document d'orientation assorti de documents graphiques (articles R.122-2 et R.122-3), dont les dispositions sont opposables dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article L.122-1 de la Loi SRU.

IV.2.1. Le rapport de présentation

Le texte du rapport présente une analyse du projet d'aménagement et les choix qu'il implique, eu égard aux principes directeurs de la loi, notamment la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale. Pour cela, le rapport de présentation doit :

- exposer le diagnostic urbain ;

- analyser l'état initial de l'environnement,
- présenter le projet d'aménagement et de développement durable,
- expliquer les choix retenus au regard des objectifs et principes directeurs de la loi, ainsi que des normes et documents supérieurs (notamment la diversité des fonctions urbaines, la mixité sociale et les directives territoriales d'aménagement),
- préciser également, le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées, et enfin,
- évaluer les incidences prévisibles des orientations du schéma sur l'environnement et exposer la manière dont il prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur (article L.122-1 du Code de l'urbanisme).

IV.2.2. Le document d'orientation

Accompagné de documents graphiques, il doit respecter les objectifs et principes directeurs de la loi. Le document d'orientation précise :

- les dispositions générales de l'orientation de l'espace et de la restructuration des secteurs urbains ;
- les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation, les documents graphiques identifiant les terrains concernés ;
- les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels, agricoles ou forestiers ;
- les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire desservis par les transports collectifs (en zone de montagne, le schéma précise, le cas échéant),
- l'implantation et l'organisation générale des unités touristiques nouvelles).

L'ouverture à l'urbanisation (zones naturelles agricoles, extensions urbaines) peut être subordonnée à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et dûment équipés. Le SCOT peut définir les projets de grands équipements et de service, en particulier de transport, nécessaires à sa mise en œuvre.

Le document d'orientation précise également de nouveaux objectifs, notamment :

- l'équilibre social de l'habitat et la construction de logements sociaux ;
- la cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs ;
- la prévention des risques ;
- la protection des paysages,
- la mise en valeur des entrées de ville,
- l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques.

L'objectif concernant les entrées de ville est très important, puisque s'y concentrent les grands centres commerciaux. Ces nouvelles dispositions pourront être précisées dans des futurs schémas de développement commercial (SDC), dont la présente loi fait mention et qui devront être compatibles avec les SCOT. Pour l'instant, ces schémas spécifiques au commerce sont en attente d'une réelle assise juridique, les textes réglementaires en définissant les modalités n'étant pas encore intervenus.

IV.2.3. Les documents graphiques

Ils traduisent les orientations. A l'instar de la jurisprudence antérieure, en cas de contradiction entre le document d'orientation et les documents graphiques, le premier l'emporte. Cette règle devrait être d'application générale, et l'exception dégagée par le juge pour le schéma directeur d'Ile-de-France où les documents graphiques prévalaient sur le rapport de présentation ne devrait plus avoir lieu d'être, dès lors que le SDRIF sera doté, à sa prochaine révision, d'un document d'orientation.

IV.3) Le déroulement de la procédure

La procédure d'élaboration d'un SCOT comprend cinq étapes.

IV.3.1. La concertation publique

Prévue à l'article L 300-2 du Code de l'urbanisme, elle permet d'impliquer la population concernée par le schéma. Ses modalités sont définies par délibération de l'établissement public compétent, sachant que le juge contrôle le caractère suffisant de la concertation, sous peine d'annulation de l'ensemble de la procédure. Il s'agit de présenter le projet dans la presse locale, des expositions et des réunions publiques où tous les avis peuvent s'exprimer.

IV.3.2. L'association des personnes publiques

Les services de l'État sont associés à la procédure d'établissement d'un SCOT (art. L122-4 du Code de l'urbanisme), à l'initiative du président de l'établissement public ou sur demande du Préfet, ce qui équivaut en pratique à une association systématique. Sont consultées à leur demande (art. L122-7 du Code de l'urbanisme), les autres collectivités territoriales concernées (présidents du Conseil régional, du Conseil Général, des groupements intercommunaux, maires des communes voisines). En outre, il peut être recueilli l'avis de tout organisme ou association, compétent dans les domaines afférents au schéma, y compris les collectivités territoriales d'États limitrophes intéressés.

IV.3.3. Le débat

Selon l'article L.122-8 du Code de l'urbanisme, un débat a lieu au sein de l'organisme délibérant de l'établissement public intercommunal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement, au plus tard quatre mois avant l'arrêt du projet de schéma.

IV.3.4. L'arrêt du projet de schéma

Le projet de schéma est arrêté par délibération de l'établissement public (art. L.122-11 du Code de l'urbanisme). Cette délibération peut tirer le bilan de la concertation et est affichée pendant un mois au siège de l'EPCI et dans les mairies concernées. Le projet est ensuite transmis pour avis aux communes membres, aux communes voisines, au préfet, à la région, au département et aux personnes associées à son élaboration; faute de réponse expresse, leur avis est réfuté favorable à l'expiration d'un délai de trois mois. Les associations d'usagers sont consultées à leur demande. Si une commune ou un groupement de communes, membre de l'établissement public, estime que l'un de ses intérêts essentiels est compromis au regard de nuisances ou contraintes excessives résultant du schéma projeté, une saisine du Préfet, par délibération motivée prise dans un délai de trois mois, lui est ouverte pour solliciter les modifications. Le Préfet, dans les trois mois, après consultation de la commission de conciliation, rend un avis motivé.

IV.3.5. L'enquête publique

Le projet de schéma doit être soumis à enquête publique (art. L.122-11 du code de l'urbanisme) par le président de l'EPCI. Le dossier d'enquête comporte le rapport de concertation, le document d'orientation, les documents graphiques, les avis des personnes publiques associées, et le cas échéant, les «porter à connaissance» préfectoraux, ainsi que dans le cas de la procédure préventive des conflits précédemment évoquée, la délibération motivée de la commune qui demande des modifications et l'avis motivé du préfet qui s'en suit.

V/ LA MISE EN ŒUVRE DES SCOT

V.1) Adoption du schéma et entrée en vigueur

Modifié, le cas échéant, pour tenir compte des différents avis, le schéma est adopté par l'organe délibérant de l'établissement public. Il est transmis à l'ensemble des personnes publiques qui sont intervenues dans la procédure et tenu à la disposition du public.

Toujours par le même souci de transparence, toute une série de mesures de publicité sont applicables à l'arrêté préfectoral délimitant ou modifiant le schéma, la délibération fixant les modalités de concertation, celle l'approuvant ou le révisant, la maintenant en vigueur, ou engageant sa révision, le décret ou l'arrêté prononçant la déclaration d'utilité publique valant mise en comptabilité du schéma.

Ces actes sont affichés pendant un mois au siège de l'EPCI et dans les mairies concernées, mention en étant faite en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département. Ils sont, en outre, publiés au recueil des actes administratifs locaux lorsque l'EPCI comporte au mois une commune de plus de 3 500 habitants; au recueil des actes administratifs de l'État dans le département pour les arrêtés préfectoraux, au journal officiel pour les décrets (DUP). Chaque formalité mentionne le lieu de consultation du dossier. Ces actes produisent leurs effets juridiques dès l'exécution des mesures de publicité, pour l'affichage à compter du premier où il est effectué.

Le schéma devient exécutoire deux mois après sa transmission au Préfet. Cependant, lorsque des dispositions du schéma apparaissent incompatibles avec des normes ou documents supérieurs ou compromettent gravement les principes directeurs de la nouvelle loi, le Préfet notifie, par lettre motivée, au président de l'établissement public, les modifications à apporter. Le schéma ne peut être mis en œuvre qu'à compter de la publication et de la transmission au Préfet de la délibération relative à ces modifications. Par ailleurs, lorsqu'une commune ou un groupement intercommunal ayant eu recours à la procédure préventive des conflits en cas de nuisances et contraintes excessives, n'a pas obtenu les modifications qu'il sollicitait en dépit de l'avis favorable du Préfet, il peut décider de se retirer, dans un délai de deux mois suivant la notification de la délibération approuvant le schéma. Le Préfet constate ce retrait par arrêté et, dès sa publication, les dispositions du schéma concernant la commune ou le groupement sont abrogées.

V.2) Durée et révision du schéma

Au titre de l'article L.122-13, le Schéma devient caduc, à l'expiration d'un délai de 10 ans à compter de la délibération d'approbation, sauf si avant ce terme, l'établissement public procédant à une analyse des résultats de son application, délibère sur son maintien en vigueur en l'état ou sur sa mise en révision complète ou partielle qui obéit aux mêmes règles que l'élaboration. Enfin, lorsque des normes ou documents inférieurs (plan de déplacement urbain, document d'urbanisme, opération foncière ou aménagement) comprennent des dispositions incompatibles avec un SCOT, ils ne peuvent être approuvés que si ce dernier a été préalablement révisé; une enquête publique unique étant organisée.

Les textes de références:

- loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains
- circulaire n° 2001-3 du 18 janvier 2001, équipement, Ville, Logement
- décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 modifiant le code de l'urbanisme.

URBANISME : Les cartes communales

Si elle conserve un caractère de document d'urbanisme simplifié, adapté aux petites communes, la carte communale devient un véritable outil de planification (1) soumise désormais à enquête publique. Les communes ont la possibilité d'élaborer une carte communale à la place d'un PLU et entraîner ainsi, si elles le souhaitent, le transfert de compétences pour la délivrance des autorisations d'occupation des sols (2). Le contenu, les modalités d'établissement (3) et les effets juridiques confèrent désormais à la carte communale un nouveau statut (4).

I/ L'OBJET DES CARTES COMMUNALES

La carte communale (articles L et R.124-1) est avant tout un zonage (art. L.124-2) qui a pour fonction principale de délimiter les secteurs constructibles ou inconstructibles, à l'exception de l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes ou nécessaires à des équipements collectifs ou agricoles (art. R.124-3). Il pourra également être précisé qu'un secteur est réservé à l'implantation d'activités, notamment celles qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

II/ LA VALIDITÉ ET CONSÉQUENCES DES CARTES COMMUNALES

Approuvée conjointement par le maire et le représentant de l'État, après enquête publique, la carte communale a désormais un caractère permanent, le délai de validité de quatre ans étant supprimé.

Pour les cartes communales en cours de validité, elles continueront à produire leurs effets jusqu'à l'expiration du délai de quatre ans et ne pourront pas être renouvelées sans enquête publique.

L'approbation de la carte communale peut également permettre le transfert à la commune de la compétence pour délivrer les permis de construire et les actes assimilés.

Ainsi, les communes dotées d'une carte communale sont désormais compétentes en matière d'autorisation d'occupation des sols, sauf si le conseil municipal décide de maintenir la compétence de l'État (article 31 de la loi).

III/ L'ÉLABORATION DE LA CARTE COMMUNALE

III.1) Contexte et personnes compétentes

Elle peut être établie dans les communes qui ne sont pas dotées d'un PLU (article L.124-1 du Code de l'urbanisme).

La procédure d'élaboration ou de révision est conduite par le maire ou le président de l'EPCI, si le périmètre de la carte communale concerne plusieurs communes.

III.2) Contenu

La carte communale se présente sous la forme d'un rapport de présentation et de documents graphiques.

- le rapport

Le contenu du rapport de présentation a été précisé par l'article R.124-2 du Code de l'urbanisme. Il expose les prévisions économiques et démographiques du territoire concerné et analyse l'état initial du site et de l'environnement.

Il explique les choix retenus pour la délimitation des secteurs où les constructions sont autorisées et justifie les changements éventuels portés à ces délimitations.

- les documents graphiques

Opposables au tiers (art. R. 124-1 du Code de l'urbanisme), ils délimitent les zones dans lesquelles les constructions sont autorisées et celles où elles sont interdites, ainsi que les espaces qui pourraient, par exemple, être réservés à l'implantation de certaines activités.

III.3) Les différentes étapes

Lorsque le projet de carte communale a été établi, il est soumis à enquête publique par le maire ou par le président de l'EPCI.

Le projet de carte communale est ensuite approuvé par délibération du conseil municipal (ou de l'organe délibérant de l'EPCI) puis transmis pour approbation au préfet. Celui-ci a un délai de quatre mois pour se prononcer. Au delà, son avis est réputé négatif.

La délibération et l'arrêté préfectoral font l'objet de mesures de publicité et d'information notamment pendant un mois en mairie ou au siège de l'EPCI et dans les mairies concernées.

La carte communale approuvée ou révisée prend effet dès le premier jour de l'affichage (art. R.124-8 du Code de l'urbanisme).

IV/ EFFETS ET OBLIGATIONS DE COMPATIBILITÉ

La carte approuvée a, comme le PLU, des effets sur les conditions d'occupation des sols. Elle est opposable lors de la délivrance des autorisations. Elle doit respecter les principes énoncés à l'article L.110 et L.121-1 du Code de l'urbanisme et être compatible avec les dispositions des SCOT, des schémas de secteurs, des schémas de mise en valeur de la mer, de la charte du parc naturel régional, des plans de déplacements urbains et des programmes locaux de l'habitat (article L.124-2, alinéa 4 du Code de l'urbanisme).

Elles doivent également respecter les principes définis à l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme, les PIG et les opérations d'intérêt national (art. L.121-2 du Code de l'urbanisme).

DROIT CIVIL: Les droits de la personnalité

La personne est protégée par l'intermédiaire des droits de la personnalité, droits qui portent sur soi-même. Les droits de la personnalité sont extrapatrimoniaux, ce qui signifie qu'ils ne sont pas évaluables en argent. On en déduit qu'ils sont incessibles, insaisissables, absolus et reconnus à toute personne physique. La violation des droits de la personnalité donne lieu à une créance d'indemnisation et le juge dispose de pouvoirs destinés à faire cesser le trouble qui y est apporté. La détermination de ces droits de la personnalité manque de précision. Néanmoins, les quatre principaux droits de la personnalité sont le droit à l'intégrité physique (1), le droit au respect de sa vie privée (2), le droit à l'image (3) et le droit à la présomption d'innocence (4).

I/ LE DROIT À L'INTÉGRITÉ PHYSIQUE

La loi n°94-653 du 29 juill. 1994 dite «de bioéthique» comporte plusieurs dispositions ayant pour but de protéger la personne et son corps à l'égard de tiers. Cette loi doit prochainement faire l'objet d'une révision parlementaire. Si le contenu de la protection est énoncé (1.2.), la loi ne précise pas clairement quel en est le titulaire (1.1).

1.1) Le titulaire de la protection

Le titulaire de la protection, c'est la personne humaine. Elle est protégée au travers de son corps, ses éléments et ses produits (art. 16-1 du Code civil). Mais quelles sont les limites temporelles de la personne humaine? L'article 16 du Code civil consacre «le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie». Quand commence sa vie (1.1.1.) et quand s'achève-t-elle? (1.1.2.)

1.1.1. Le commencement de sa vie

Le principe du respect de tout être humain dès le commencement de la vie, énoncé pour la première fois dans l'article 1er de la loi Veil du 17 janvier 1975 semble en opposition avec l'interruption de grossesse que cette même loi a instaurée. Le Conseil Constitutionnel a reconnu la constitutionnalité de ce texte en considérant que «la loi n'admet qu'il soit porté atteinte au principe du respect de tout être humain dès le commencement de la vie qu'en cas de nécessité et selon les conditions et limitations qu'elle définit» (Ccel, 15 janv. 1975, D. 1975-529, note Hamon). Le droit à la vie trouve ses limites dans la liberté qu'a la femme d'avorter.

Le respect du droit à la vie peut donc avoir une portée atténuée à l'égard de l'enfant simplement conçu. La loi n°94-653 du 29 juill. 1994 a confirmé la relativité de la protection de la loi à l'égard de l'embryon surnuméraire, dont la loi régleme la destruction. La violation du droit à la vie de ces embryons surnuméraires fut invoquée devant le Conseil Constitutionnel qui rejeta l'argumentation au motif que «le principe du respect de tout être humain dès le commencement de sa vie ne leur était pas applicable» (Ccel, 27 juill. 1994, D. 1995-237, note Mathieu). La doctrine en déduit que la loi fait une distinction entre les embryons surnuméraires non réimplantés qui ne relèvent pas de la protection accordée aux personnes et les embryons implantés in utero, qui fait corps avec sa mère, et qui bénéficie en tant que tel, de la protection reconnue aux personnes (sous réserve de l'application des règles sur l'interruption de grossesse).

Cependant, la Cour de cassation a refusé de retenir la qualification d'homicide involontaire dans une affaire où une femme enceinte de 6 mois, mettait au monde un enfant mort-né à la suite d'une collision automobile. La cour d'appel de Metz avait affirmé que «pour qu'il y ait personne,

il faut qu'il y ait un être vivant, c'est-à-dire venu au monde et non encore décédé». Or, en l'espèce, le fœtus était «né prématurément viable mais n'a pas respiré du fait de l'absence d'air dans les poumons et l'estomac». L'Assemblée plénière de la Cour de cassation, par un arrêt du 29 juin 2001, a rejeté le pourvoi formé contre cet arrêt au motif que «le principe de la légalité des délits et des peines, qui impose une interprétation stricte de la loi pénale, s'oppose à ce que l'incrimination prévue par l'article 221-6 du Code pénal réprimant l'homicide involontaire d'autrui, soit étendue au cas de l'enfant à naître dont le régime juridique relève de textes particuliers sur l'embryon et le fœtus». (J.C.P. 2001-II-10569). Il apparaît que, pour la Cour de cassation, l'enfant à naître n'est pas une personne. Cette position a fait l'objet de nombreuses critiques doctrinales. (Par exemple, J. Pradel, D. 2001-2907).

1.1.2. La fin de vie

La protection de la personne dure tant que persiste la vie. Les personnes en fin de vie, privées ou non de conscience, sont protégées par la loi en tant que personne humaine à part entière. En revanche, dès que la vie a cessé, la protection des personnes cesse. La personnalité et les droits qui y sont attachés disparaissent par la mort de la personne. Le cadavre, qui n'est que l'enveloppe charnelle de la personne décédée, ne relève donc plus de la protection reconnue aux personnes humaines. La loi prévoit cependant une protection particulière du cadavre, notamment en ce qui concerne son intégrité (art. 225-17 al. 1^{er} Code pénal) et en matière de prélèvement d'organes (art. L. 665-10 et s. du Code de la santé publique). S'agissant des personnes réduites à un état végétatif chronique, elles bénéficient de l'ensemble des droits reconnus aux personnes humaines. Ainsi, la Cour de cassation a affirmé que «l'état végétatif d'une personne humaine n'excluant aucun chef d'indemnisation, son préjudice doit être réparé dans tous ses éléments» (Civ. 2^e, 22 fév. 1995, Bull. civ. II n°61).

1.2) Le contenu de la protection

L'article 16-3 du Code civil pose un principe (1.2.1.) et prévoit une exception (1.2.2.).

1.2.1. Le principe

Le principe est qu'il ne peut être porté atteinte à l'intégrité du corps humain. Le corps humain est inviolable. L'article 16-2 du Code civil prévoit que «le juge peut prescrire toutes mesures propres à empêcher ou faire cesser une atteinte illicite au corps humain ou des agissements illicites portant sur des éléments ou produits de celui-ci». La loi pénale réprime, au travers de diverses infractions, les atteintes illicites à l'intégrité corporelle d'autrui.

1.2.2. L'exception

L'article 16-3 du Code civil admet qu'il puisse être porté atteinte à l'intégrité du corps humain «en cas de nécessité médicale pour la personne».

Cependant cette condition ne suffit pas à elle seule pour justifier une telle atteinte. En effet, comme le précise l'alinéa 2 du même article: «Le consentement de l'intéressé doit être recueilli préalablement hors le cas où son état rend nécessaire une intervention thérapeutique à laquelle il n'est pas à même de consentir.» La jurisprudence précise que ce consentement doit être libre et éclairé par une information claire et loyale. La charge de la preuve de l'accomplissement de ce devoir d'information pèse dorénavant sur le médecin (Civ. 1^{re}, 25 fév. 1997, Bull. civ. I n°75).

Depuis la loi du 4 juillet 2001, la stérilisation à visée contraceptive peut être pratiquée sur une personne majeure, si elle a exprimé une volonté libre, motivée et délibérée en considération d'une information claire et

complète sur ses conséquences. La stérilisation peut aussi être pratiquée sur une personne majeure dont l'altération des facultés mentales constitue un handicap et a justifié son placement sous tutelle ou sous curatelle que lorsqu'il existe une contre-indication médicale absolue aux méthodes de contraception ou une impossibilité avérée de les mettre en œuvre efficacement. L'intervention est subordonnée à une décision du juge des tutelles. Si la personne est apte à exprimer sa volonté, son consentement doit être systématiquement recherché et il ne peut être passé outre à son refus ou à la révocation de son consentement. (art. L. 2123-1 et s. du Code de la Santé publique).

II/ LE DROIT AU RESPECT DE SA VIE PRIVÉE

La loi du 17 juillet 1970 a inséré dans l'article 9 du Code civil un principe déjà consacré en jurisprudence: «Chacun a droit au respect de sa vie privée». L'alinéa 2 indique les mesures que le juge peut ordonner pour faire cesser le trouble. La jurisprudence a précisé la notion de vie privée (2.1.) et l'étendue de la protection accordée par la loi (2.2.)

II.1) La notion de vie privée

La délimitation de ce qui relève de la vie privée est délicate, certaines données servant à identifier la personne et devant, de ce fait, être publiées.

Relève de la vie privée, tout ce qui touche à l'intimité de la personne: sa santé, ses mœurs, sa vie amoureuse, sentimentale, ses origines raciales, etc. La jurisprudence a même décidé que l'identité et l'adresse d'une personne relevait de sa vie privée sauf si l'intéressé poursuit le but illégitime d'échapper à ses créanciers (Civ. 1^{re}, 19 mars 1991, D. 1991-568, note Velardocchio).

En revanche, ne relève pas de la vie privée les renseignements d'ordre purement patrimonial. Ainsi la divulgation par voie de presse d'informations concernant le patrimoine individuel n'est en elle-même de nature à porter atteinte à l'intimité de la vie privée (Civ. 1^{re}, 20 nov. 1990, Bull. civ. I, n°257).

II.2) L'étendue de la protection

Toute personne a droit au respect de sa vie privée, quel que soit son rang, sa fortune, ses fonctions ou sa notoriété.

Cependant, il n'y a pas d'atteinte au droit au respect de la vie privée lorsque la personne accepte cette intrusion. La jurisprudence précise que «la personne privée a seule le droit de fixer les limites ce qui peut être publié ou non sur sa vie intime, en même temps que les circonstances et les conditions dans lesquelles ces publications peuvent intervenir» (Civ. 1^{re}, 11 fév. 1970, D. 1971-409, note J.-F. P.)

L'autorisation de la personne doit être certaine mais elle n'est pas nécessairement expresse. Elle peut faire l'objet d'une rémunération. Le fait de ne pas avoir intenté d'action en justice pour des atteintes antérieures ne vaut pas acceptation et renonciation à agir pour des atteintes futures. Le fait qu'une personne ait, elle-même, divulgué des faits relatifs à sa vie privée, n'autorise pas un éditeur à décider de son chef la redivulgence de ces faits. Cependant le juge tiendra compte de la complaisance antérieure, voire des propres déclarations de l'intéressé sur sa vie privée, notamment pour évaluer l'étendue du préjudice. La charge de la preuve de l'autorisation pèse sur celui qui l'invoque.

La redivulgence de renseignements relatifs à la vie privée est soumise à l'autorisation spéciale de l'intéressé. Cependant la personne ne peut s'opposer à la divulgation de faits touchant à sa vie privée dès lors qu'ils ont fait l'objet de comptes rendus judiciaires. La jurisprudence tente de concilier le droit à l'information du public et le droit au respect de la vie privée, voire un certain droit à l'oubli.

III/ LE DROIT À L'IMAGE

Le droit à l'image est le corollaire du droit au respect de la vie privée mais il a progressivement acquis son autonomie.

Toute personne a un droit exclusif sur son image qui lui permet de s'opposer à la captation ou à la reproduction de son image sans son autorisation, quel que soit le mode de diffusion: photographie, dessin, cinéma, télévision...

La réalisation et *a fortiori* la diffusion de l'image d'une personne, connue ou inconnue, se trouvant dans un lieu privé sont subordonnées à son consentement. L'atteinte est également réalisée lorsque la photographie, bien que prise dans un lieu public, fait apparaître la personne isolément grâce au cadrage réalisé par le photographe.

L'autorisation doit être certaine, même si elle peut être tacite. Tel sera le cas lorsqu'une personne intéressant l'actualité se trouve dans un lieu public ou lorsque la prise de cliché est effectuée sans son opposition. Son consentement est présumé mais une manifestation préalable de volonté contraire est toujours possible.

L'autorisation est toujours spéciale. C'est à celui qui reproduit l'image qu'il appartient de prouver l'autorisation. L'agence de photographie qui ne s'est pas assurée du consentement de la personne photographiée à la publication du cliché a commis une faute en vendant ce cliché et doit être tenue de garantir l'entreprise de presse des condamnations prononcées contre elle (Civ. 1^{re}, 15 déc. 1981, J.C.P. 1983-II-20023, note P. Jourdain).

Comme en matière de droit au respect de la vie privée, le droit à l'image trouve ses limites dans le droit à l'information du public, notamment quand il s'agit de rendre compte de débats judiciaires.

Cependant, la Cour de cassation a décidé, à propos de la publication d'une photographie représentant une victime d'attentat, que «la liberté de communication des informations autorise la publication d'images des personnes impliquées dans un événement, sous la seule réserve du respect de la dignité du respect de la personne» (Civ. 1^{re}, 20 février 2001, J.C.P. 2001-II-10533). En l'espèce, elle a estimé que la photographie était dépourvue de recherche de sensationnel et de toute indécence et que, dès lors, elle ne portait pas atteinte à la dignité de la personne représentée.

IV/ LE DROIT À LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE

L'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dispose que «tout homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable...».

Lors de la réforme du 4 janvier 1993, il fut inséré un article 9-1 dans le Code civil sur la présomption d'innocence.

Cet article a été modifié par la loi du 15 juin 2000. Aujourd'hui, l'article 9-1 du Code civil dispose: «Chacun a droit au respect de la présomption d'innocence. Lorsqu'une personne est, avant toute condamnation, présentée publiquement comme coupable de faits faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction judiciaire, le juge peut, même en référé, sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que l'insertion d'une rectification ou de la diffusion d'un communiqué, aux fins de faire cesser l'atteinte à la présomption d'innocence et ce aux frais de la personne, physique ou morale, responsable de cette atteinte».

L'atteinte à la présomption d'innocence visée à l'article 9-1 du Code civil consiste à présenter publiquement comme coupable, avant condamnation, une personne poursuivie pénalement (Civ. 1^{re}, 6 mars 1996, Bull. civ. I n°123). Seule une condamnation pénale devenue irrévocable fait disparaître, relativement aux faits sanctionnés, la présomption d'innocence dont l'article 9-1 assure le respect (Civ. 1^{re}, 12 nov. 1998, Bull. civ. I n°313).